

Expansion urbaine et acuité des problèmes fonciers au Cameroun

*Roje Tadjie**

Abstract

In Cameroon, urban problems are fundamentally land problems. In fact, land needs caused by urban growth are considerable. Therefore, land problems are in the center of city planning. However, city planning cannot make abstraction of the crucial problems of soil. According to urban planning specialists “land is the first material of city planning”.¹ In this regard, town planning and land problem are intimately linked.

The rapid growth of urban population increases grievous land problems in Cameroon (according to the population census of 2010, one of two Cameroonians reside in the city). Citizens coming from rural areas to urban areas need land to have a habitation. Face to this situation, the Cameroon State must elevate the challenge by assuring legally the control of land.

Introduction

Selon le rapport sur le développement urbain publié par l'ONU le 10 juillet 2014, plus de la moitié des sept milliards d'habitants de la planète Terre, soit 54%, résident en ville. Dans 33 ans, 2050, le taux sera encore plus élevé : 66%. L'explosion démographique touche particulièrement les villes et diffère selon les pays.

Mise en perspective, la croissance démographique des villes camerounaises donne le vertige. Ce qui s'annonce n'est rien de moins qu'une « Révolution urbaine ». La ville est signe vecteur de la modernité, le mirage vers lequel convergent les imaginations et les corps. Elle rend libre, loin de la pression sociale du village : « Que la ville est brillante! Que le village est triste ». Dès son origine donc, la ville qui brille de tous ses feux fait miroiter le bonheur et nourrit le rêve des ruraux. L'artiste-musicien camerounais André-Marie TAL-LA² l'exprime si bien dans une chanson célèbre : « je vais à Yaoundé, la capitale du Cameroun... Je vais chercher là-bas une vie meilleure... ». La ville est alors perçue comme étant

* Docteur en Droit Public, Chargé de Cours, Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université de Ngaoundéré (Cameroun), Email : rojetadjie@yahoo.fr.

1 *SAVY (Robert)*, Droit de l'urbanisme, Collection Thémis, PUF, 1981, p. 42.

2 Il est originaire de la Région de l'Ouest-Cameroun; plus exactement du département de Nkounghé Bandjoun.

synonyme de cadre de vie de bonne qualité. Alors, l'exode rural s'accroît et les bidonvilles s'engorgent.³ Et se pose le problème dramatique de la maîtrise de l'urbanisation.⁴

Le taux d'urbanisation qui était de 28,5 % en 1976 est passé à 39 % en 1987 pour atteindre 49,8 % en 2005 et 52 % en 2010. Plus exactement, sur 19,4 millions d'habitants recensés, 10,09 millions vivent en milieu urbain. Ce qui veut dire en langage facile qu'un camerounais sur deux habite la ville.

En faisant des projections sur la base du taux moyen de croissance annuelle des villes camerounaises qui est de 5 %, on peut affirmer que d'ici 2050, la population camerounaise sera constituée de près de 75 % de citoyens. La situation est alors préoccupante et se présente dans des termes de disponibilité des sols. Plus précisément, les problèmes urbains sont essentiellement fonciers.

Le présent exposé va s'atteler à montrer que le rythme d'accroissement des villes camerounaises pose de graves problèmes fonciers (première partie) face auxquels l'Etat recherche à s'assurer juridiquement de la maîtrise des sols (deuxième partie), afin de mettre en œuvre sa politique en matière d'urbanisme.

I. Le problème foncier, obstacle à l'extension urbaine au Cameroun

Un auteur pense que : « Pour peu que l'on se souvienne que nos successeurs (...) consommeront par tête trois fois plus de superficie que nous ne le faisons aujourd'hui, on voit que la question apparemment anodine posée par le choix des terrains réservés à l'urbanisation est appelée à connaître une vive acuité (...). Il nous faudra être de plus en plus attentifs à la notion de la valeur du sol consommé par les villes ».⁵ L'auteur veut dire que la problématique foncière est au cœur de l'urbanisme. Autrement dit, organiser l'espace urbain met en relief l'importance du facteur foncier. Au Cameroun, la croissance régulière de la population dans les villes a engendré une demande croissante des terrains urbains.⁶ Ainsi qu'on le

3 C'est le cas notamment des deux principales métropoles du pays, Douala la ville portuaire et capitale économique, et Yaoundé ville de la forêt et capitale politique. L'hypertrophie des deux villes s'accompagne de l'inévitable phénomène des bidonvilles.

4 Lire le Professeur ABE (Claude), contribution intitulée « Résoudre la crise urbaine par le recours à la gentrification » in Publication sur « Urbanisation, les ambitions de nos villes », Société de Presse et d'Édition du Cameroun (SOPECAM), 2015, pp. 126-127. Pour l'auteur, l'urbanisation est la résultante d'une agglutination des individus qui crée un mode de vie particulier. Elle a été nourrie par l'exode rural massif des premières années d'indépendance qu'a suscité la possibilité offerte par la ville aux ruraux de faire fortune et de se réaliser, ou alors de fuir les affres de la sorcellerie au village. De la même manière que l'Occident attire les Africains aujourd'hui, la ville camerounaise a toujours joui d'un pouvoir d'attraction que la crise urbaine actuelle n'a pas réussi à remettre en question.

5 LABASSE (JEAN), L'espace urbain, Revue Urbanisme, n° 89, p. 100.

6 L'article 1^{er} du décret n° 79/189 du 17 mai 1979 réglementant la délimitation des centres urbains considère comme terrain urbain, tout terrain situé à l'intérieur du périmètre d'une agglomération classée centre urbain.

voit, la réalisation de l'urbanisme se heurte sans cesse à la question foncière.⁷ En effet, au gonflement continu de la population urbaine camerounaise ne correspond nullement une possibilité d'extension infinie du périmètre urbain dont le développement fait face tantôt à des contraintes foncières d'ordre traditionnel (A), tantôt à celles d'ordre juridique (B). Ces diverses contraintes qui créent la pénurie des terrains disponibles pour les opérations d'urbanisme favorisent la spéculation foncière (C).

A. Les contraintes foncières d'ordre traditionnel

La ville camerounaise est à l'image de la société africaine où la terre est l'une des rares ressources naturelles dont dispose librement l'Etat. Elle tente une synthèse harmonieuse entre les valeurs coutumières et les apports du modernisme. Mais l'univers traditionnel résiste à l'avancée des structures nouvelles et dresse des obstacles à l'expansion de la ville. C'est pour dire que la situation foncière des villes camerounaises est complexe à cause de sérieuses résistances que les collectivités coutumières opposent à l'Etat.⁸ Dans la perspective du développement urbain, le Cameroun tout comme les autres Etats africains affrontent aujourd'hui les problèmes fonciers d'ordre sociologique liés aux sites inviolables (1) et aux propriétés foncières coutumières et tombes ancestrales (2).

1. Les sites inviolables

On entend par sites inviolables, tout patrimoine foncier collectif de droit traditionnel ou moderne protégé soit en raison de sa valeur historique et culturelle, soit en raison de son caractère de lieu sacré. De cette définition, l'on peut comprendre que les palais royaux et les chefferies traditionnelles ainsi que les lieux sacrés sont des éléments constitutifs des sites inviolables.

a. Les palais royaux et les chefferies traditionnelles

Ils rendent délicate toute œuvre de planification urbaine et se manifestent différemment suivant les traditions des régions dans lesquelles ils sont implantés.

Dans la région de l'Ouest-Cameroun, la plupart des villes comportent des enclaves de traditionalisme dans l'univers du modernisme urbain. Cette région est l'une des régions où la terre disponible est extrêmement rare en raison de la forte densité d'une population parti-

7 Lire *TADJIE (Roje)*, Politique foncière et urbanisme au Cameroun, Thèse de doctorat Ph/D en droit public, Université de Yaoundé II (SOA), année académique 2004-2005, 345 pages notamment la 1^{ère} partie, titre 2, pp. 98-137.

8 Lire *TJOUEN (Alexandre -Dieudonné)*, Droits domaniaux et Techniques foncières en droit camerounais : étude d'une réforme législative, éd. economica, Paris, 1982, 209 pages.

culièrement dynamique.⁹ Paradoxalement, c'est toujours dans cette région où presque toutes les chefferies couvrent de vastes domaines inviolables dressant ainsi des obstacles à l'extension urbaine.¹⁰

A Bafoussam, chef-lieu de la région de l'Ouest, le palais est un hameau avec plus de 80 toits ordonnés selon leurs fonctions : cases de femmes du Chef, cases d'associations secrètes, résidences du Chef, cases aux cranes. Cette chefferie qui couvre un vaste domaine d'environ 22 hectares dont 10 hectares pour les terres de culture et 12 hectares pour la résidence du Chef et de sa cour, résiste farouchement à la poussée impitoyable de l'urbanisation.¹¹

A Foumban, chef-lieu du département du Noun, l'imposant palais royal implanté depuis plusieurs siècles occupe un vaste domaine enclavé à l'abri des palmiers à huile et autres arbres géants. Il est inscrit dans un grand rectangle de plus de 300 mètres sur 150 entouré d'un mur et couvre près de sept hectares.¹² Ce palais mi-moderne et mi-traditionnel constitue à lui seul un quartier. Il forme sur le plan spatial une suite incohérente de cases et de maisons qui se trouvent aujourd'hui en plein cœur de la ville représentant un danger pour l'urbanisation. La chefferie de Banganté, chef-lieu du département du Ndé, serait dans la même situation en cas de croissance urbaine. Il en est de même de Baham, chef-lieu du département des Hauts-Plateaux où, en dépit de la croissance urbaine, la chefferie constitue une barrière à l'expansion de la ville.

Toutes ces chefferies dont les habitations ne sont pas conformes aux normes de l'architecture urbaine moderne et de l'ordonnancement spatial malgré leur esthétique, constituent un véritable défi pour l'urbanisation : elles appartiennent à la catégorie des « sites protégés ». De tels phénomènes pourraient s'observer dans la plupart des villes du Nord-Ouest, une région qui connaît également une forte tradition des chefferies. Il en est ainsi des régions de l'Adamaoua, du Nord et de l'Extrême-Nord où la tradition est celle des *lamidats* (ils désignent tout simplement les chefferies traditionnelles dans la partie septentrion du Cameroun).

En revanche, à Douala chef-lieu de la région du Littoral, l'étendue des espaces occupés par de tels sites, notamment le domaine des palais des anciens rois Bell et Akwa, a été de-

9 Lire en ce sens *DONGMO (Jean-Louis)*, « Le dynamisme Bamiléké (Cameroun) », Thèse de doctorat ès Lettres, option Géographie, Vol. 1, La maîtrise agraire, Yaoundé, 1981, 424 pages; Vol. 2, La maîtrise de l'espace urbain, Yaoundé, 1981, 293 pages.

10 Lire *HENGUE (Paul)*, « Le phénomène de l'urbanisation à l'Ouest-Cameroun. Etude comparée de deux métropoles Foumban et Bafoussam », Thèse de doctorat de 3^{ème} cycle, option sociologie urbaine, Yaoundé, 1984, pp. 123-127.

11 Le boulevard périphérique de la ville dont le centre est seulement à quatre kilomètres traverse le palais d'Est à Ouest; ce qui illustre le viol que la poussée irrésistible de l'urbanisation fera sans cesse subir à cette institution traditionnelle, *HENGUE (Paul)*, Op. cit, p. 129.

12 Il contient plus d'une dizaine de chefferies traditionnelles de second degré toutes protégées en raison de leur valeur historique et touristique. Les plus importantes sont : Njintout, Njiloum, Njinka, Manka, Manga I, Manga II, Manga III, Njindare, Nkouna, Njisse, Fontain, Njimbam, Mambain.

puis longtemps réduite à des dimensions modestes comparables à la plupart des grands lots urbains, en raison de l'ancienneté de l'urbanisation de la ville.

A Yaoundé, le problème ne se pose pratiquement pas en l'absence d'une véritable tradition des chefferies. Hormis le palais de Charles Atangana imposé tardivement par la puissance coloniale comme Chef supérieur des Ewondo, la capitale camerounaise ne connaît aucun obstacle à l'urbanisation lié à la chefferie traditionnelle. Elle connaît cependant, comme la plupart des villes camerounaises situées dans les régions ayant subi la pénétration des religions étrangères, l'obstacle des lieux sacrés.

b. Les lieux sacrés

Très nombreux, il s'agit en général de vastes domaines appartenant aux églises chrétiennes, et dans une moindre mesure aux pratiquants de l'Islam. Par exemple, le domaine de la seule chapelle de Mvolé à Yaoundé appartenant à l'église catholique s'évalue à plus de 12 hectares.¹³ On peut aussi citer en Afrique la vallée Sainte-Marie à Libreville (115 hectares en 1905), la mission Saint Paul à Bangui, le quartier de l'Aiglon au centre de Brazzaville, etc. Mais les lieux sacrés traditionnels s'intègrent dans le domaine des chefferies et se matérialisent par la présence des arbres géants sous lesquels des traces d'huile de palme autour d'un tas de pierres gardent la marque du sacré. Des rochers grandioses sont un autre point fort des lieux sacrés notamment dans l'Ouest-Cameroun. C'est le cas dans les Hauts-Plateaux du lieu sacré dit « FOVU » à Baham. Bien qu'il soit presque situé non loin du centre administratif, il reste un endroit non aménagé et ne peut que faire l'objet de curiosités touristiques.

Les chefferies, les anciennes églises, les mosquées, les chapelles et les autres lieux sacrés sont des cadres qui s'adaptent souvent mal à l'aménagement de l'espace urbain tout comme les propriétés coutumières et les tombes ancestrales.

2. Les propriétés coutumières et les tombes ancestrales

Les affections spatiales liées au statut d'occupation des parcelles et à certaines représentations du cadre de vie sont des obstacles réels dans les villes camerounaises. L'on peut retenir notamment les propriétés coutumières et les tombes ancestrales.

a. Les propriétés coutumières

Elles s'entendent des possessions foncières liées à l'antériorité de l'occupation des terres reconnues par les membres d'une communauté. Cela revient à dire que la terre est la terre

13 Source : Direction nationale du cadastre, Yaoundé. En effet, la puissance des églises, du point de vue de l'espace urbain est d'abord foncière. Implantées très tôt, elles ont demandé et obtenu des pouvoirs publics de vastes terrains. Lire *PIERMAY (Jean-Luc)*, Citadins et quête du sol dans les villes d'Afrique centrale, éd. Harmattan, 1993, 579 pages.

du lignage, c'est-à-dire qu'elle a des liens étroits de parenté. Elle se réfère à l'occupation du sol par des générations passées, présentes et à venir.¹⁴ Elle est la marque de ce lignage.¹⁵

Pendant des années, la ville s'est développée sans offrir de barrage foncier majeur. Mais la saturation rapide de son espace vital l'a très vite mise dans la plupart des régions au Cameroun en contact avec les concessions lignagères. Malheureusement, l'affirmation de l'existence des terres lignagères s'est surtout manifestée lorsque le lignage a eu à défendre ses terres contre les prétentions des voisins ou surtout de l'Administration. Les collectivités coutumières tiennent à garder ces terres en propriétés puisque dans leur entendement, ces vastes domaines sont des legs familiaux transmis de père en fils depuis des générations. L'immatriculation pour elles n'est qu'une « invention » du droit moderne.¹⁶ Ainsi naît le conflit entre le droit traditionnel et le droit moderne en matière de propriétés foncières urbaines. C'est ce qui ressort de la célèbre affaire des *FRERES ABESSOLO* dont l'un, Hubert, a vu son titre de propriété au sens du droit écrit, contesté puis bafoué par son frère aîné, Luc. Celui-ci s'est prévalu de ses droits coutumiers périmés pour aliéner une parcelle de terrain revenant à son frère Hubert à l'issue du partage des terrains situés au quartier Mvog-Ada à Yaoundé que le père leur avait légué (à eux deux et leur frère Sébastien) en mourant. On retrouve le même esprit dans l'affaire *AHANDA EDZOA c/ BALEMBE Pierre* à Yaoundé. Cette seconde affaire montre à quel point les chefs coutumiers, en l'occurrence *AHANDA EDZOA*, poussent leur résistance à l'institution du droit moderne en matière foncière.¹⁷ Dans le même ordre d'idées à Douala, l'histoire est longue de l'opposition obstinée des Duala à leur dépossession par les colonisateurs. Les « Bell » avaient été chassés de leurs terres par les Allemands qui voulaient s'approprier les quartiers les plus proches de l'es-

14 Lire *MELONE (Stanislas)*, La parenté et la terre dans la stratégie du développement, l'expérience camerounaise : étude critique, éd. Klincksieck, Paris, 1972, p. 127.

15 Au Cameroun, il faut reconnaître de manière générale qu'à la fondation des premiers noyaux urbains, il n'y avait ni grande propriété coutumière et foncière, ni sanctuaire important abritant les reliques des ancêtres. C'était une sorte de « no man's land » en dehors des propriétés collectives des palais et grandes chefferies. Les quelques lignages implantés en concessions individuelles étaient de toute évidence en voie de gestation. Lire *HENGUE (Paul)*, *op. cit.*, p. 132.

16 Voyant l'intention de l'Administration à occuper leurs terrains, certains autochtones de la périphérie, éclairés des dispositions de l'Ordonnance n° 74/01 du 06 juillet 1974 fixant le régime foncier, garantissant pour le moins l'immunité de l'espace occupé coutumièrement, procèdent à l'immatriculation rapide de leurs terres. Cf. article 17. La conséquence logique de toute procédure normale d'immatriculation est la délivrance d'un document juridique de valeur incontestable. Les conditions requises pour immatriculer ont évolué au cours des temps. Lire à propos, *TSOMBIENG (Dieudonné)*, Les conditions d'immatriculation d'après les Ordonnances de 1974 et les décrets d'application du 27 avril 1976, Mémoire de Licence en Droit, Université de Yaoundé, FDSE, année universitaire 1976-1977, 88 pages.

17 Sur ces deux affaires, voir *TJOUEN (Alexandre -Dieudonné)*, Droits domaniaux et Techniques foncières en droit camerounais : étude d'une réforme législative, éd. economica, Paris, 1982, 209 pages, pp. 95-96. L'auteur n'indique malheureusement pas si ces affaires ont donné lieu à un règlement judiciaire, et dans ce cas, quelles sont les références exactes des décisions rendues par les tribunaux et la solution du juge dans ces espèces.

taire du Wouri et reléguer les autochtones à l'intérieur, derrière une « Free Zone » non bâtie. Ce fut à l'origine, outre des réclamations incessantes des Duala, de la constitution du quartier New-Bell dont l'entassement et le mauvais état sont bien connus.¹⁸

Le caractère gérontocratique de la propriété apparaît alors comme un obstacle évident à la réalisation de l'urbanisme étant donné que, l'Etat, planificateur et inspirateur du développement, doit avoir des domaines. Les tombes ancestrales expliquent en partie le conservatisme accentué et l'attachement ferme des collectivités coutumières à la terre.

b. Les tombes ancestrales

Les morts ont toujours été enterrés près des cases. Cela est fréquent en Afrique noire, surtout chez les populations bantoues. C'est une coutume ancienne qui veut que les morts restent au milieu des vivants et « participent » à la destinée de ces derniers. La croyance en la survie de l'âme est matérialisée par la présence de la tombe qui pérennise l'image du disparu dans la mémoire des vivants. Faire disparaître la tombe quelle que soit la raison, c'est alors effacer cette image et du coup, condamner le défunt à l'oubli et encourir sa vengeance.¹⁹

Au regard de ce qui précède, les tombes pour la grande majorité des Camerounais sont une seconde église après la mosquée ou la chapelle. Abris des reliques ancestrales et lieux de recueillement pour toute la famille, elles sont également les lieux de règlement des disputes et de consécration des alliances les plus solennelles et durables. On leur attribue la vertu de conjurer les maléfices et de susciter le bonheur, de prévenir le malheur pendant les voyages et d'appeler la chance, de protéger la concession en cas d'absence et de foudroyer les profanateurs de l'honneur familial. C'est en cela que les tombes posent à l'aménagement du territoire en général et à l'urbanisme en particulier, de sérieux problèmes dont la solution ne peut relever que d'un long conditionnement physique et psychologique progressif des habitants en vue de l'acceptation de nouvelles normes issues du droit moderne.

Comme on le voit, une extension libre et continue du périmètre urbain est confrontée aux obstacles sociologiques ou traditionnels. Elle devient encore plus difficile lorsque s'y ajoutent les contraintes foncières d'ordre juridique.

B. Les contraintes foncières d'ordre juridique

Pour l'organisation de l'espace urbain, l'Etat du Cameroun tout comme la plupart des pays africains rencontre les difficultés les plus grandes à cause du maintien de la propriété privée. Un décret-loi du 09 janvier 1963 fixant le régime foncier et domanial du Cameroun

18 Sur ce point, lire *CHAMPAUD (Jacques)*, « Villes et campagnes du Cameroun de l'Ouest », Coll. Mémoires, n° 98, Paris, éd. ORSTOM, p. 345.

19 La « communion » transcendantale passe par un matériel symbolique conçu pour vivre à perpétuité et entretenir les échanges entre la dimension spatio-temporelle du vivant et celle ineffable du mort. Lire *HENGUE (Paul)*, *op. cit.*, p. 134.

Oriental dispose que les membres d'une collectivité coutumière peuvent procéder à l'immatriculation des parcelles qu'ils cultivent.²⁰ C'est ainsi qu'à partir de 1965, les autochtones de la périphérie, éclairés de nouvelles garanties apportées par ce décret-loi aux droits coutumiers, accélèrent la protection de leurs droits fonciers traditionnels. Cet état de choses a donné lieu à l'immatriculation massive des terres qui aujourd'hui gêne l'action urbanistique de l'Etat.²¹ Dans chaque ville, on constate la plupart du temps un divorce éclatant entre les problèmes complexes posés par l'extension urbaine et le droit de propriété qui porte par principe sur la chose et ses accessoires,²² c'est-à-dire qu'on assimile non seulement à « fonds de terre » (1) mais également à propriété du dessus et du dessous (2).

1. L'assimilation de la propriété du sol à « fonds de terre »

Le droit de propriété immobilière, directement inspiré de la conception romaine qui assimilait propriété du sol à « fonds de terre », a été confondu avec la « surface » immobilière.²³ C'est dans cet attachement étroit au sol et à la surface que se manifeste l'un des traits anachroniques du droit de propriété. Et c'est pourtant dans l'espace que les villes se bâtissent. Grace au développement des techniques, c'est dans l'espace qu'assument les urbanistes, que remplissent les architectes. De même, dans les opérations de lotissement, l'immeuble à bâtir est représenté par des surfaces abstraites.²⁴

Une autre conception du droit de propriété héritée du droit romain et reprise par le Code Civil est que « la propriété du sol emporte la propriété des dessus et des dessous ».²⁵

2. L'assimilation de la propriété du sol à propriété du dessus et du dessous

Dire que l'on est propriétaire du dessus signifie que le propriétaire du sol est présumé propriétaire de toutes les constructions, même si elles sont faites par les tiers ou par l'Administration. Il peut donc contraindre le voisin à couper par exemple les arbres débordant aux dessus de son sol ou encore s'opposer à l'établissement par les pouvoirs publics d'un câble de télécommunication passant aux dessus de son fonds.

20 Cf. article 5.

21 Il faut voir les résistances que les collectivités coutumières après la grande réforme foncière et domaniale de 1974 ont opposé à l'Etat lorsque ce dernier revendiquait les terres pour les besoins du développement du pays. Ces dernières avançaient comme raison que les terres appartiennent à leurs ancêtres; elles doivent rester les propriétés coutumières même si elles ne sont pas mises en valeur. En bref, elles revendiquaient le droit de propriété.

22 C'est ce qu'on appelle le droit d'accession. Il signifie l'extension du droit de propriété aux choses réputées accessoires, qui s'unissent ou s'incorporent à la chose présumée principale.

23 Lire *SAVATIER (René)*, La propriété de l'espace, Recueil, Dalloz, Sirey, 1965, p. 210.

24 In « La propriété de l'espace », Recueil Dalloz, Sirey, 1965, 36^{ème} cahier, Chronique XXXV, 3 novembre 1965, p. 210.

25 Cf. article 552.

Quant à la propriété du dessous ou du tréfonds, il signifie pour le propriétaire du sol la possibilité de faire toute construction souterraine ou toute fouille de sa convenance, de s'ac-caparer tout objet qui s'y trouve.²⁶ L'exclusivisme prolonge l'absolutisme. Le propriétaire est le seul maître de son bien en ce sens qu'il peut s'opposer à ce que les tiers ou l'Administration pénètrent sur son terrain. Du coup, la réalisation des opérations d'urbanisme de grande envergure est gravement handicapée par l'obstacle juridique qu'est le droit de propriété.

L'indisponibilité du sol, en raison de son coût de plus en plus élevé est l'une des conséquences du droit de propriété. Le sol a ainsi vocation à « retenir toute la valeur de l'espace » suscitant la spéculation foncière, une autre barrière et non la moindre à l'extension du périmètre urbain au Cameroun.

C. *La spéculation foncière*

L'enjeu urbain est devenu essentiel pour la société africaine d'aujourd'hui. Les ressources financières qu'il procure aux individus ont suscité un ardent désir de la ville. Mais la concentration des hommes entraîne la restriction de l'espace disponible et valorise considérablement celui-ci, faisant du foncier une véritable contrainte à l'expansion urbaine.

Au Cameroun, en milieu urbain, l'aspect le plus important du problème foncier réside dans le coût extrêmement élevé et croissant du sol. La croissance spatiale des agglomérations est partout spectaculaire et fait du marché foncier un marché de rareté.²⁷ D'où la spéculation foncière.²⁸ Elle est le fait pour les propriétaires de terrains dont l'urbanisation même lointaine est probable, de les capitaliser dans l'attente des plus-values importantes, créant ainsi la rareté sur le marché foncier par le déséquilibre entre une offre en baisse et une demande en croissance continue, déséquilibre qui entraîne des prix excessifs, c'est-à-dire sans rapport avec la valeur réelle du terrain. Il ne va pas s'agir ici de montrer les

26 Ce droit compte d'importantes limites qui viennent de la législation minière.

27 Lire *PIERMAY (Jean-Luc), op. cit.*, pp. 220 et ss.

28 Elle est observable dans certains pays développés où l'on assiste pourtant à un ralentissement de la croissance urbaine (le cas de la France notamment a été étudié dans toutes ses implications par le Professeur *Robert SAVY*, *Op., cit.*, p. 264.). Le phénomène prend de l'ampleur particulière dans les pays du Tiers-Monde où l'extraordinaire essor des villes est inversement proportionnel à la disponibilité des sols. C'est le cas du Cameroun dans les zones d'urbanisation rapide comme Douala et Yaoundé.

causes²⁹ et les manifestations³⁰ de la spéculation foncière mais plutôt de voir ses conséquences qui pèsent lourdement sur la politique urbaine. Elles sont de diverses natures. Si l'on fait abstraction des conséquences économiques³¹ et sociales³² qui rendent difficiles les ambitions urbanistiques des pouvoirs publics, l'essentiel de celles-ci porte sur la perturbation de l'aspect physique de la ville (1) et l'occupation anarchique des terrains urbains (2).

1. La perturbation de l'aspect physique de la ville

La plupart des habitants à revenus élevés spéculent sur les parcelles dans le centre urbain ou à proximité de celui-ci. En effet, ils achètent des parcelles à une date donnée et à des prix relativement bas. Ils laissent ces terrains inoccupés pendant des années en attendant que la croissance de la ville donne à leurs terrains une situation privilégiée sur le marché foncier.

Cette stratégie foncière comporte l'inconvénient que la ville s'accroît de manière démesurée. Les terrains étant en effet réservés au centre et au voisinage immédiat de la ville par les économiquement riches qui attendent les vendre plus cher dans un avenir lointain, les ménages à faibles revenus se trouvent obligés d'aller s'installer très loin du centre urbain où ils peuvent encore trouver des terrains à des prix bas. La ville s'étend mais avec une densité hétérogène : densité très faible dans les quartiers de haut standing et très élevée dans les

- 29 A la faveur des besoins des villes en terrains constructibles devenus particulièrement aigus, le phénomène de la spéculation foncière provient non seulement du processus rapide d'urbanisation, avec une augmentation de la population urbaine (cause sociale), mais aussi de l'inadaptation de l'offre et la demande sur le marché foncier du fait de l'accélération de l'urbanisation (cause économique).
- 30 La spéculation foncière se manifeste généralement par une hausse des prix des valeurs foncières. L'expansion et la concentration urbaines conduisent inéluctablement à donner une valeur croissante à cette ressource rare qu'est le sol urbain.
- 31 Il est généralement admis par les utilisateurs du sol (constructeurs, entrepreneurs, propriétaires fonciers, etc.) que la spéculation foncière a des effets inflationnistes sur l'ensemble de l'économie. Elle compromet aussi bien la politique de construction que celle du logement. Dans le secteur de la construction, les propriétaires fonciers et les vendeurs des matériaux de construction font de la spéculation foncière à tous les niveaux. Ils spéculent sur les terrains à bâtir, les matériaux de construction. Dans le secteur du logement, parce que le prix du terrain et des matériaux de construction augmente, le prix des loyers payés par les locataires augmente également.
- 32 Les terrains urbanisables disponibles étant devenus plus rares et toujours chers pour les économiquement pauvres conduisent à la naissance des quartiers dits spontanés avec pour conséquences sociales la sous-scolarisation des enfants desdits quartiers, le développement de nombreuses maladies (paludisme, diarrhée, choléra, etc), les pertes en vies humaines dues aux mauvaises conditions d'hygiène et les maisons trop serrées sans espace libre, ni éclairage public ouvrant la voie aux vols, viols et agressions. Par ailleurs, le phénomène de la spéculation foncière a accéléré le processus de la ségrégation sociale, c'est-à-dire le reclassement géographique de la population urbaine selon son statut économique et social. Les économiquement riches sont dans les quartiers de haut standing et les économiquement pauvres dans les quartiers spontanés. Lire en ce sens, *KAYO SI-KOMBE (André)*, Relations des pouvoirs dans le processus urbain de décision au Cameroun : le cas de la ville de Yaoundé, thèse de doctorat, Université de Yaoundé II (SOA), 1998, 288 pages.

quartiers spontanés. La ville perd ainsi sa fonction urbaine de rencontre et de relations sociales.

On voit donc que la hausse rapide des valeurs foncières perturbe gravement le développement des agglomérations qui peut conduire à l'occupation anarchique des terrains urbains.

2. L'occupation anarchique des terrains urbains

Les terrains urbanisables disponibles étant devenus plus rares et toujours chers, les « citadins en haillon » se trouvent nécessairement exclus de l'accession à la propriété foncière.³³ Ils ne peuvent non plus supporter un loyer dont le prix s'élève encore plus vite que celui des terrains. Pourtant, il faut qu'ils s'installent quelque part. Aussi se livrent-ils à l'occupation anarchique et en tout état de cause à l'occupation illégale de tout terrain urbain disponible. Les derniers à arriver en ville s'installent à la marge de la marge.

A Yaoundé où le site comporte des collines et où se développe un urbanisme de crête,³⁴ cet urbanisme de misère crée par les économiquement pauvres et caractérisé par l'habitat spontané se développe dans les fonds des vallées faisant partie des zones interdites de construction. A Douala, il se développe dans les zones marécageuses insalubres exposées aux inondations. Fort heureusement, ces occupations illégales ont entraîné la réaction des pouvoirs publics soucieux de mettre fin à une tendance qui ne cessait de prendre de l'ampleur.³⁵

Ainsi, comme les autres villes du Tiers-Monde, les villes camerounaises connaissent-elles un urbanisme à « deux vitesses »,³⁶ où la « ville de droit » côtoie la « ville de fait »³⁷ et où le normatif court loin derrière le spontané. Le contraste indique l'étendue de la tâche qui attend les planificateurs urbains. De même que les problèmes urbains sont essentiellement fonciers, l'acuité du problème foncier impose la nécessité pour l'Etat de s'assurer de la maîtrise des sols dans la mesure où il reste le principal maître d'ouvrage de l'urbanisme. L'Etat camerounais y procède par le recours à l'arme du droit.

33 Lire KAMTO (*Maurice*), « Introduction au droit de l'urbanisme du Cameroun », *Revue de Droit Public*, n° 6, 1988, p. 1618.

34 Voir le Schéma Directeur de l'Aménagement et de l'Urbanisme (SDAU) de la ville de Yaoundé, Rapport justificatif et cartes, Yaoundé, juin 1982, 437 pages et cartes.

35 Le Ministre de l'habitat et du développement urbain Jean-Claude MBWENTCHOU prend régulièrement des lettres circulaires assorties de campagnes de sensibilisation et d'information à l'effet d'inciter les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) à plus de rigueur dans le domaine de l'occupation anarchique des sols.

36 Lire DIEHL (*Jean-Pierre*), « Les villes du Tiers-Monde », *Le courrier C.E.E., A.C.P.*, n° 81, septembre-octobre 1983, pp. 51-54.

37 PROUZET (*Michel*), *Heurs et malheurs de l'urbanisme africain*, *Le Mois en Afrique*, numéros 186-187, juin-juillet 1981, pp. 89 et ss.

II. La recherche de la maîtrise des sols par l'Etat du Cameroun

Le problème foncier peut être présenté comme un problème de disponibilité des sols pour des usages urbains pertinents.³⁸ Il se trouve que cette disponibilité est limitée. A la vérité, les problèmes fonciers sont aujourd'hui au Cameroun parmi les plus importants et aussi les plus difficiles que rencontre l'action des pouvoirs publics dans les domaines de la construction et de l'urbanisme.³⁹ Cette action n'est pleinement réalisable que si l'Etat se dote d'une palette d'instruments juridiques à caractère foncier. Ce volontarisme étatique en matière foncière rétroagit sur la conduite des opérations d'urbanisme.⁴⁰ Alors, par le « prétexte » entres autres des difficultés de contrôle de la croissance et de l'extension urbaines, le gouvernement camerounais va procéder à la réforme foncière et domaniale de 1974.⁴¹ Elle lui permet de faire face à l'épineux problème de la disponibilité des terrains urbanisables (A). Toutefois, dans le périmètre urbain où les droits de propriété sont un obstacle aux préoccupations urbanistiques de l'Etat, les procédures juridiques classiques d'acquisition des sols (B) sont des moyens appropriés.

A. La réforme foncière et domaniale de 1974 comme instrument juridique de réalisation de la politique urbanistique

Du fait que le développement du pays est pensé, orienté et dirigé par l'Etat, que la terre est un élément important du développement et que la nécessité d'instaurer une nouvelle conception du droit foncier est imposée, une maîtrise de la terre par les pouvoirs publics en particulier à travers un statut juridique réformé est incontournable. Tel semble être le principe de la réforme foncière et domaniale de 1974 au Cameroun qui a conduit à une certaine étatisation des sols (1) bien que la gestion urbanistique de ceux-ci affiche des lacunes (2).

38 Lire à propos, *TIENTCHEU NJIAKO (André)*, Droits fonciers urbains au Cameroun, Presses Universitaires d'Afrique, Yaoundé 2003, pp. 10 et ss.

39 Si dans les pays industrialisés, le domaine n'est plus « le principal nerf de l'Etat », dans les pays en voie de développement essentiellement agricoles, il en reste au contraire l'un des éléments vitaux, c'est-à-dire un « casse-tête » auquel l'appareil d'Etat doit affronter. Lire à propos, *LE BRIS (Emile)*, *LE ROY (Etienne)*, *LEIMDORFER (François)*, Enjeux fonciers en Afrique noire, éd. Karthala, 1982, p. 26.

40 Si l'Etat camerounais a cherché à s'assurer le contrôle et la gestion du patrimoine foncier, c'est avant tout parce que la terre reste l'un des instruments indispensables du développement économique dans un pays qui s'est donné une vocation agricole.

41 A l'avènement de l'Etat unitaire en 1972, il s'avérait nécessaire d'harmoniser en un seul système, les systèmes de propriété au sens individualiste existant au Cameroun Oriental et le système de la jouissance simple existant à l'Ex-Cameroun Occidental. C'est à partir de ce souci d'harmonisation que les Ordonnances n° 74/ 1,2 et 3 du 6 juillet 1974 fixant respectivement les régimes foncier et domanial ainsi que la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique et des modalités d'indemnisation furent prises.

1. L'étatisation des sols et la conduite des opérations d'urbanisme

La volonté des pouvoirs publics de contrôler le maximum des terres disponibles remonte à la période coloniale. L'administration coloniale avait déjà posé le principe selon lequel elle bénéficiait d'une présomption de propriété des terres « vacantes et sans maîtres ». ⁴² On retrouve la même ambition d'appropriation foncière publique chez le législateur camerounais post-colonial, à travers la notion de « patrimoine collectif national » contenue dans le décret-loi du 09 janvier 1963. ⁴³ Ce texte à valeur législative entend ainsi donner aux terres un propriétaire légal : la Nation; et un administrateur investi de la puissance publique : l'Etat. ⁴⁴

La grande réforme du régime foncier et domanial du 06 juillet 1974 confirme cette tendance du législateur et retient plutôt la notion de « domaine national » qui est une catégorie originale. ⁴⁵ Elle rentre le cadre de ce qu'il convient d'appeler la nationalisation des terres. ⁴⁶ L'établissement d'un régime de domanialité publique dénote de la volonté du législateur de 1974 de faire de l'Etat le nouveau « Maître de la terre ». ⁴⁷ Pour dire autrement, le « domaine national » accroît en principe la capacité foncière de l'Etat en lui ouvrant la possibilité d'investir de larges portions du patrimoine foncier national.

Aux termes de l'article 16 alinéa 1 de l'Ordonnance n° 74/01 du 06 juillet 1974 fixant le régime foncier, « Le domaine national est administré par l'Etat en vue d'en assurer une utilisation et une mise en valeur rationnelles ». La mise en valeur rationnelle concerne aussi le domaine de l'urbanisme. Attributaire attitré des droits domaniaux, l'Etat va chercher à distribuer les terres aux nécessiteux en zones rurales ⁴⁸ mais aussi, là où c'est possible, aux populations urbaines. C'est le cas entre autres dans une ville nouvellement créée comme Nkondjock où les bénéficiaires des parcelles attribuées par l'Etat devront prouver la mise en valeur par la construction des maisons dans le strict respect du plan d'urbanisme existant.

Il s'agit là de l'application en milieu urbain d'une procédure d'immatriculation indirecte dont le milieu rural est le terrain de prédilection : c'est la procédure de concession

42 On entend par là tous les terrains n'ayant pas fait l'objet d'un droit de propriété immatriculé au « livre foncier ». Cf. le décret du 21 juillet 1932 fixant le régime foncier de l'immatriculation (article 116).

43 Faisait partie du « patrimoine collectif national », toutes les terres, à l'exclusion de celles des collectivités, celles immatriculées ou celles des domaines public et privé de l'Etat. Cf. article 26.

44 Voir TJOUE (Alexandre- Dieudonné), *op. cit.*, p. 19.

45 Il faut cependant indiquer que « le domaine national » n'est qu'une des catégories de domaines créés par les textes de 1974. Les autres sont le domaine de l'Etat et le domaine des personnes privées.

46 Lire TADJIE (Roje), *op. cit.*, pp. 45 et ss.

47 Aux termes de l'article 1 alinéa 2 de l'Ordonnance n° 74/01 du 06 juillet 1974 fixant le régime foncier, « L'Etat est le gardien de toutes les terres. Il peut à ce titre, 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 ».

48 L' « opération Yabassi-Bafang » entre le département du Haut-Nkam et celui du Nkam en est une illustration. Elle a permis d'installer de jeunes ruraux démunis et désœuvrés en leur attribuant entre autres, des terres de cultures, des plants, des semences.

provisoire.⁴⁹ Suivant cette procédure à double détente, la puissance publique attribuée dans un premier temps, à titre provisoire, une concession à un requérant; cette concession qui se traduit par la signature d'un cahier de charges⁵⁰ ne devient ensuite définitive qu'après une certaine mise en valeur du terrain concédé par le bénéficiaire. Dans le cas contraire, ledit terrain tombe dans le domaine national à l'expiration du délai fixé par la loi.⁵¹

Sur cette question de la concession, les textes fonciers de 1974 heurtent le bon sens juridique. En effet, comment l'Etat qui n'est qu'un gestionnaire du domaine national peut-il concéder des portions de ce domaine alors qu'il n'en est pas le propriétaire? Le propriétaire du domaine national étant par déduction logique la Nation, l'on comprendrait encore si c'était l'Assemblée Nationale (en tant qu'institution représentative de la Nation) qui y procédait. Mais la concession étant faite par voie réglementaire et non par voie législative, il y a lieu de dire qu'en l'occurrence on est dans une situation d'usurpation des pouvoirs de la Nation par l'Administration.⁵²

Du point de vue de l'urbanisme, l'on constate des lacunes dans la gestion du patrimoine foncier national par l'Etat.

2. La gestion lacunaire du patrimoine foncier national en zones urbaines

Malgré l'effort du législateur d'établir un nouveau régime de la domanialité nationale, il est regrettable que l'Etat n'utilise pas rationnellement les dépendances de celle-ci pour asseoir sa politique urbaine.⁵³ Quand il lui arrive d'en faire usage, c'est à son seul profit c'est-à-dire lorsqu'il y a une infrastructure publique à implanter (immeuble administratif, école, hôpital camp militaire, etc.). Or, compte tenu des contraintes foncières en zone urbaine précédemment démontrées, on pensait que l'Etat allait utiliser son pouvoir de gestion du domaine national pour investir de larges zones urbanisables autour des villes. Il faut voir à propos l'opération Yabassi-Bafang avec la création de la ville de Nkondjock. En effet, avant le 1^{er} janvier 1964, toute la zone s'étendant entre Yabassi et Bafang n'était qu'une vaste forêt avec une population parsemée et en lutte contre l'isolement, la maladie, la misère. A peine on y comptait trois habitants au kilomètre carré. Le gouvernement a décidé de désenclaver cette zone. Le génie militaire camerounais entreprit alors la construction de l'axe routier central Yabassi-Bafang. Avec l'aide des pays étrangers, il y a eu la mise en valeur agricole de 12.000 hectares dès 1966. Le bilan des réalisations faites est impressionnant à la date de 1976 : plus de 1.475 pionniers installés, 15 villages créés, 12 écoles primaires et

49 Cf. Décret n° 76/166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national. Chapitres 1 et 2 notamment.

50 Cf. article 7 du même décret.

51 Ce délai est de cinq (05) ans au maximum et ne peut être qu'exceptionnellement reconduit.

52 Sauf à considérer qu'en l'espèce l'acte réglementaire de concession prend la forme d'un décret du Président de la République, et que celui-ci étant élu au suffrage universel direct par la Nation est le représentant de celle-ci au même titre que l'Assemblée Nationale.

53 Lire en ce sens *KAMTO (Maurice)*, *op. cit.*, pp. 1622-1623.

maternelles, un collège d'enseignement secondaire, six dispensaires.⁵⁴ A ce jour, Nkondjock est une véritable agglomération qui remplit toutes les fonctions urbaines, à savoir un lieu de rencontre et de relations sociales. Cette opération a eu pour objet la transformation de Nkondjock, une vaste forêt impénétrable en une ville et 15 villages. Ainsi, Nkondjock est passé en peu de temps du stade d'enclavement à une véritable agglomération. C'est la réussite de transformation par l'Etat de son pouvoir de gestionnaire du domaine national en un pouvoir urbanistique. Cela est une garantie de la disponibilité des sols qui, à la faveur d'une planification rationnelle et d'un aménagement préalable des parcelles constructibles, permet d'éviter l'urbanisation anarchique qui se développe à la périphérie de la plupart des villes. C'est en tout cas une des voies possibles pour contenir le « cancer » des bidonvilles et tenter une maîtrise de la croissance urbaine.

Malheureusement, tel ne semble pas être la préoccupation des pouvoirs publics au regard de la pratique des autorisations d'occuper distribuées aux habitants des quartiers traditionnels « indépendamment de toute réflexion urbanistique ».⁵⁵ Ces autorisations favorisent le développement de l'habitant spontané dans la mesure où lesdits terrains sont réputés interdits de construction parce que non viabilisés. Comme le relève Jean-François TRIBILLON⁵⁶, les habitants de tels quartiers sont constamment sur le qui-vive, car en général, ils n'ont pas un titre de propriété sur le lieu d'implantation de leurs cases; les autorisations d'occuper ne conférant que des droits incertains et fragiles à leurs bénéficiaires. Ils vivent donc en situation foncière irrégulière. En réalité, l'autorisation d'occuper n'est qu'une tolérance administrative qui interdit de construire de manière définitive et ne donne lieu à aucune forme d'indemnisation. Cette vieille habitude mise en place par l'Administration coloniale⁵⁷ explique l'état précaire des constructions des quartiers traditionnels dans lesquels vivent notamment les populations de Yaoundé et de Douala.⁵⁸

Il est difficile aujourd'hui malgré les efforts du gouvernement du Cameroun de parler d'une urbanisation cohérente tant le laisser-aller s'est installé aussi bien aux niveaux de la réflexion que des pratiques. Les zones d'habitat spontané qui échappent à l'emprise du droit de l'urbanisme sont la trame du problème foncier urbain⁵⁹. Elles constituent l'obstacle majeur à l'action foncière de l'Etat qui dispose néanmoins des moyens juridiques classiques lui permettant d'acquérir les sols.

54 Lire TJOUEN (Alexandre-Dieudonné), *op. cit.*, pp. 103 et ss.

55 PROUZET (Michel), *op. cit.*, p. 91.

56 TRIBILLON (Jean-François), « Urbanisme et administration urbaine au B... Contribution au développement scientifique », *Le Mois en Afrique*, décembre-février 1985, numéros 227-228, p. 103.

57 L'Administration coloniale avait pris l'habitude d'attribuer des « permis d'habiter » ou des « permis d'occuper » aux particuliers privés de ressources.

58 Voir *Projet de développement urbain de Yaoundé et de Douala*, Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat. Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat, Yaoundé, mai 1980, p.31.

59 Lire TIENCTHEU NJIAKO (André), *op. cit.*, 544 pages.

B. Les moyens juridiques classiques d'acquisition des sols

Les problèmes posés par le rythme actuel d'urbanisation au Cameroun⁶⁰ ne peuvent se résoudre par une réglementation aussi minutieuse soit-elle. Certes les autorités publiques par la réforme foncière et domaniale de 1974 ont le privilège de gérer de larges dépendances du domaine national, mais le niveau de saturation de l'espace urbain rend illusoire toute politique foncière fondée essentiellement sur celle-ci. C'est la raison pour laquelle la puissance publique a choisi de multiplier les initiatives et d'entreprendre d'importantes opérations foncières considérées comme moyens juridiques de réalisation de l'urbanisme. Il est question des procédures juridiques d'appropriation foncière publique pour raisons d'urbanisme. Outre des techniques d'acquisition amiable (1), il existe des procédures de contrainte (2).

1. L'acquisition foncière amiable : les réserves foncières publiques

A cause de la croissance rapide de la population urbaine au Cameroun, le marché foncier est stigmatisé par le déséquilibre entre une offre rigide et une demande sans cesse croissante. Pour rétablir l'équilibre, la technique de réserves foncières est utilisée par les collectivités publiques. Les réserves foncières sont alors une procédure juridique d'appropriation publique collective des sols.

La politique des réserves foncières consiste à acquérir systématiquement des terrains destinés à des opérations d'urbanisme non encore prévues. Elle est conduite à moyen ou à long terme et permet d'anticiper sur l'urbanisation future en réservant quantitativement des terrains acquis à des bas prix. Lesdits terrains seront immédiatement disponibles lorsque la personne publique prendra la décision d'étendre de la ville.

La constitution des réserves foncières publiques relève de la compétence de la MAE-TUR entendue Mission d'Aménagement et d'Equiperment des Terrains Urbains et Ruraux et les personnes publiques compétentes en la matière sont limitativement énumérées. Aux termes de l'article 91 de la loi n° 2004/003 du 24 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun, « Pour répondre à leurs besoins futurs liés au développement urbain, l'Etat ou les collectivités territoriales décentralisées se constituent des réserves foncières en zone urbaine ou périurbaine... ».

En constituant les réserves foncières, le souci majeur de la collectivité publique est d'éviter la spéculation foncière essentiellement due à la rareté et la rétention des terrains urbanisables disponibles par les propriétaires privés en quête de gains. C'est une politique importante mais pas suffisante pour conduire les opérations d'urbanisme. Pour que l'action

60 Le taux d'urbanisation qui était de 28,5 % en 1976 est passé à 39 % en 1987 pour atteindre 49,8 % en 2005 et 52 % en 2010 selon les résultats du 3^{ème} recensement général de la population et de l'habitat en 2010. Ce qui veut dire en langage simple qu'un Camerounais sur deux habite la ville. En faisant des projections sur la base du taux moyen de la croissance annuelle des villes qui est de 5 %, l'on peut affirmer que d'ici 2050, la population camerounaise sera constituée de près de 75 % de citadins.

urbanistique de l'Etat soit complète, il faut recourir aux procédures d'acquisition foncière forcées.

2. L'acquisition foncière forcée : l'expropriation pour cause d'utilité publique⁶¹

En milieu urbain, les pouvoirs publics doivent constamment faire face aux exigences nouvelles qui résultent de la croissance des villes et de l'accroissement du niveau de vie des populations : élargir une rue ou en construire une nouvelle, construire une école, un hôpital, un aéroport, etc. Le terrain n'est pas toujours à l'endroit voulu. L'Etat recourt alors à la procédure classique d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Si l'expropriation pour cause d'utilité publique est un moyen d'acquisition forcée des biens immobiliers ayant pour justification de permettre à l'Administration d'accomplir sa mission de service public, elle est aussi une restriction au droit de propriété tel qu'il se dégage de l'article 544 du Code Civil.⁶² Malheureusement, les différents textes y relatifs ne la définissent pas.⁶³ On doit l'entendre comme « une procédure qui, dans un but d'utilité publique, oblige l'Etat à contraindre un particulier à céder son immeuble, moyennant une juste

61 Il existe d'autres procédures contraignantes plus ou moins proches de celle d'expropriation pour cause d'utilité publique. Ce sont les procédures de déguerpissement et de préemption. S'agissant de la procédure de déguerpissement, il faut l'entendre différemment de l'expropriation, mais dans un double sens, comme une procédure de droit public par laquelle l'Administration dépossède, soit des personnes qui, sans autorisation de la personne qualifiée, exploitent ou se maintiennent sur un terrain dont ils ne sont pas propriétaires (article 8 alinéa 5 de l'ordonnance de 1974 :01, précitée), soit des personnes occupant à titre coutumier des dépendances du domaine national, aux fins d'incorporation de ces dernières au domaine privé de l'Etat (article 23 du décret n° 76/166 du 27 avril 1976, précité). C'est la première hypothèse qui est retenue en matière d'urbanisme. La procédure de déguerpissement consiste alors à contrôler l'utilisation du sol urbain. En effet, ce sont les nécessités de l'urbanisme qui vont exiger le réaménagement ou la destruction d'une zone d'urbanisation spontanée. Dans ce cas, la procédure suivie est celle de déguerpissement qui est d'un usage fréquent dans les grandes villes où les problèmes de l'urbanisation se posent avec une particulière acuité. Quant à la préemption, elle permet à la puissance publique de se porter acquéreur prioritaire d'un bien immobilier qu'un propriétaire désire vendre (article 86 de la loi de 2004 sur l'urbanisme). Le droit de préemption s'applique dans les zones où la personne publique souhaite s'assurer de la maîtrise du sol (quartier à restructurer et/ou à rénover, espace à aménager, etc.). C'est une procédure d'acquisition foncière plus souple et psychologiquement plus supportable que l'expropriation puisque le droit de préemption ne s'exerce que si le propriétaire manifeste l'intention de vendre son immeuble.

62 Il s'agit néanmoins d'une procédure prévue par la Constitution du 18 janvier 1996 qui déclare dans son préambule : « La propriété est le droit d'user, de jouir et de disposer des biens garantie 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 ».

63 C'est un décret colonial du 10 juin 1922 qui introduit pour la première fois au Cameroun la procédure d'expropriation. Elle est actuellement régie par l'ordonnance n° 74/03 du 06 juillet 1974 qui a unifié les procédures d'expropriation dans la République unitaire en 1972. Cette ordonnance a été complétée par la loi n° 85/09 du 04 juillet 1985 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation.

et préalable indemnité ».⁶⁴ Cette définition doctrinale a été reprise presque à la lettre par le juge administratif camerounais dans un arrêt de principe rendu le 08 juin 1971 en l'affaire FOUDA MBALLA c/ Etat fédéré du Cameroun oriental.⁶⁵

On ne va se livrer à un exposé détaillé et exhaustif de la procédure d'expropriation et des conditions d'indemnisation mais plutôt à l'examen de ses rapports avec l'urbanisme.

L'expropriation est une procédure importante pour le droit de l'urbanisme, car elle assure la promotion de vastes opérations d'urbanisme. Sur le fondement du besoin d'aménagement ou de l'extension de la cité, l'Etat peut décider, à la demande des collectivités publiques⁶⁶ probablement privées d'espaces, de recourir à leur bénéfice à la cession forcée des terres appartenant aux particuliers. L'administration étatique camerounaise en a très souvent fait usage chaque fois que la nécessité d'urbanisme se fait sentir : construction des infrastructures routières et ferroviaires, construction des bâtiments administratifs, construction et extension des aéroports en l'occurrence l'ancien aéroport de Yaoundé, etc. En particulier, l'extension de l'ancien aéroport de Yaoundé a fait couler beaucoup d'encre en montrant à suffisance que le droit de l'urbanisme camerounais en matière d'expropriation protège d'autant moins les droits de la victime⁶⁷ qu'il ne retient aucunement la notion française de rétrocession qui donne droit à l'exproprié de recouvrer la propriété de son bien en cas de non-réalisation dans un délai de 05 ans, de la destination prévue par la déclaration d'utilité publique.⁶⁸ Aucune disposition législative ou réglementaire ne fait référence en droit public

64 MORAND-DEVILLER (*Jacqueline*), Cours de droit administratif des biens, 3^{ème} éd., Montchrestien, 2003, p. 355; 881 pages.

65 Cour Fédérale de Justice (CFJ), arrêt n° 160/CFJ/ CAY, in *Revue Camerounaise de Droit (RCD)*, 1972, n° 1, janvier-juin, p. 40 (obs. Michel PROUZET). « ... Considérant que l'expropriation pour cause d'utilité publique est une opération administrative par laquelle l'Administration contraint un particulier à lui céder la propriété de son immeuble dont elle a besoin pour la réalisation d'un objet d'intérêt général... ».

66 Les collectivités territoriales décentralisées sont concernées au premier chef.

67 L'indemnisation n'a jamais été juste et préalable conformément la loi. L'expropriation pour cause d'utilité publique ne tient non plus compte de l'érosion monétaire. Par exemple, la valeur d'un terrain acheté en 2000 serait multipliée par 20 (dans certains quartiers comme Bastos à Yaoundé et Bonapriso à Douala) voire par 100 (dans les quartiers d'affaires comme Akwa et Bonanjo à Douala et le centre commercial à Yaoundé) entre 2010 et 2017. Rembourser à l'exproprié la valeur du terrain de 2000 est une grave injustice, car au sens du droit, la réparation d'un préjudice doit être suffisante, c'est-à-dire égale au préjudice subi. Tout ceci suscite le mécontentement des populations. Sur les frustrations et l'injustice de l'indemnisation, lire *ADJABAM ZARI (Suzanne)*, La contestation de l'expropriation pour cause d'utilité publique au Cameroun, mémoire de Master Recherche en droit public, FSJP, Université de N'Gaoundéré, année académique 2015-2016, 2^{ème} partie, 100 pages.

68 La loi dit qu'elle a une durée de deux ans susceptible de prorogation. Cela signifie que si deux ans après l'arrêté déclaratif d'utilité publique l'Etat ne procède pas à l'expropriation, le terrain retrouve son état initial. L'Etat a un délai de cinq pour affecter l'immeuble exproprié à la destination prévue dans la déclaration d'utilité publique. Sinon, l'exproprié peut exiger la rétrocession de son immeuble.

camerounais à cette notion pourtant nécessaire en matière d'expropriation.⁶⁹ La jurisprudence nationale ne lui est pas particulièrement favorable non plus.⁷⁰ C'est du moins ce qu'inspire la lecture d'un jugement de la Chambre administrative de la Cour Suprême rendu le 26 avril 1984 en l'affaire *Veuve Dame ONGONO Régine c/ Etat du Cameroun*.⁷¹ La cour déclare irrecevable le recours de la demanderesse tendant à la rétrocession de sa concession (terrain et bâtiments) que l'Etat n'avait pas toujours affecté dix-huit ans après l'expropriation à l'extension de l'ancien aéroport de Yaoundé. La cour avance comme motif du rejet de la requête que la victime n'a pas procédé au recours gracieux préalable, et qu'en tout état de cause elle est forclosée à initier un tel recours, celui-ci devant être formé obligatoirement dans les deux mois suivant la publication ou la notification de la décision attaquée. Si le juge administratif avait pris pour point de départ de son raisonnement l'hypothèse de la rétrocession comme il était logique en l'espèce, il est certain qu'il n'allait pas avancer l'argument moins convaincant d'extinction de délai de recours gracieux préalable, car le délai de prescription en matière de rétrocession est trentenaire.⁷²

L'incertitude juridique qui plane sur la notion de rétrocession n'enlève rien de la place qu'occupe l'expropriation en matière d'urbanisme. L'Etat y fera toujours recours pour ses travaux d'aménagement urbain. C'est ainsi qu'il y a une liaison institutionnelle entre la technique d'expropriation et les instruments de droit urbain. Par exemple, l'approbation de certains documents d'urbanisme vaut déclaration d'utilité publique pour les travaux et aménagements urbains prévus par les documents en question. Tel est le cas en matière de restructuration urbaine et/ ou de rénovation urbaine.⁷³ L'acte d'approbation de celles-ci vaut

69 Au Cameroun, l'exproprié n'est pas du tout fondé à récupérer sa propriété si l'Etat ne réalise pas le projet. Il faut savoir que l'Etat ne dispose pas d'un délai pour réaliser son projet sur l'immeuble exproprié. En outre, certaines circonstances peuvent causer un retard à la mise en place du projet concerné. En un mot, la rétrocession ne repose pour l'instant sur aucune base juridique malgré les usages anciens.

70 Il faut tout de même indiquer qu'il y a eu une évolution jurisprudentielle notable sur la question avec l'affaire *Société Renault- Cameroun c/ Etat du Cameroun* du 30 novembre 1995, CS/ CA. Le juge administratif camerounais s'est largement inspiré de la loi française n° 60/792 du 02 août 1960 qui dispose en son article 12-6 : « si les immeubles expropriés (...) n'ont pas reçu dans un délai de cinq ans la destination prévue ou ont cessé de recevoir cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayant-droits à titre universel peuvent en demander la rétrocession pendant un délai de trente ans (...) ». Ces dispositions ont donné des pistes de réflexion au juge administratif camerounais qui admet onze ans après l'affaire *Veuve ONGONO Régine* de 1984 que l'exproprié peut désormais exiger la restitution d'immeuble dès lors que celui-ci n'a effectivement pas reçu la destination d'intérêt général prévue dans l'arrêté déclaratif d'utilité publique. Lire en ce sens *TADJIE (Roje), op. cit.*, pp. 166-173.

71 CS/CA. Affaire n° 68/83-84. Jugement n° 12/83-84 du 26 avril 1984.

72 Selon la loi française n° 60/792 du 02 août 1960, précitée et notamment le Code de l'expropriation.

73 La restructuration urbaine est un ensemble d'actions d'aménagement sur des espaces bâtis de manière anarchique, dégradés ou réalisés en section ancien, destinées à l'intégration d'équipements déterminés ou à l'amélioration du tissu urbain des agglomérations (article 53 alinéa 1 de la loi de

arrêté de cessibilité.⁷⁴ En bref, on rencontre fréquemment dans les législations nationales africaines, des dispositions déclarant d'utilité publique, les opérations prévues dans les divers plans d'urbanisme en vigueur.⁷⁵

Ainsi qu'on le voit, le droit d'urbanisme est tributaire des textes régissant l'expropriation, c'est-à-dire que la législation en matière d'expropriation doit être en conformité avec les plans d'urbanisme.⁷⁶ Il est fastidieux mais aussi quasi impossible de récapituler toutes les fins possibles d'expropriation à l'aménagement urbain. On dira tout simplement que l'Etat du Cameroun a maintes fois fait usage de l'expropriation dans le but de réaliser ses programmes d'urbanisme.

Conclusion

Les besoins fonciers induits par la forte croissance urbaine sont considérables. Le sol est en effet la matière première de l'urbanisme.⁷⁷ L'urbanisme et le foncier sont intimement liés. Le droit de l'urbanisme a dû prendre parti sur le régime de la propriété.⁷⁸ Plus exactement, le problème foncier est au cœur de l'urbanisme. La demande du sol créée par diverses contraintes notamment l'extension urbaine est énorme. En regard de cette gigantesque demande, l'offre est très limitée pour diverses raisons. La principale est la rareté physique du sol. Non pas que l'espace manque dans l'absolu dans un pays comme le Cameroun.⁷⁹ Ce qui manque relativement tout au moins, ce sont des terrains situés dans des lieux non seulement que la distance et surtout l'état des équipements, rendent inaccessibles, mais des ter-

2004 sur l'urbanisme). Quant à la rénovation urbaine, elle est un ensemble de mesures et opérations d'aménagement qui consiste en la démolition totale ou partielle d'un secteur urbain insalubre, défectueux ou inadapté, en vue d'y implanter des constructions nouvelles (article 54 de la même loi de 2004).

74 L'acte de cessibilité est l'acte par lequel, l'autorité administrative détermine la liste des parcelles ou des droits réels immobiliers à exproprier. Il intervient à la suite de la déclaration d'utilité publique. C'est en ce sens que toute opération de restructuration ou de rénovation urbaine doit être exécutée après déclaration d'utilité publique (Cf. article 10 du décret n° 2008/0738/PM du 23 avril 2008 portant organisation des procédures et modalités de l'aménagement foncier).

75 Pour les pays africains qui appliquent encore la législation héritée de la colonisation (Bénin, Maurétanie, Tchad) : « l'approbation d'un projet d'aménagement (...) vaut déclaration d'utilité publique dans toutes les opérations prévues au projet » Cf. article 7 de l'ordonnance n° 45/1423 du 28 juin 1945. Tel est aussi l'esprit de l'article 5 de l'ordonnance n° 73/20 du 29 mai 1973 régissant l'urbanisme en République unie du Cameroun (abrogée) qui dispose : « le décret d'approbation d'un plan d'urbanisme vaut déclaration d'utilité publique ». La loi de 2004 sur l'urbanisme dispose plutôt mais dans le même esprit que : les documents dûment approuvés par l'autorité compétente et rendus publics sont opposables à toute personne physique ou morale ». Cf. article 27.

76 Tout comme en matière de l'environnement, toutes les études d'urbanisme doivent intégrer les études d'impact environnemental prescrites par la législation relative à la gestion de l'environnement. (article 10 de loi de 2004 sur l'urbanisme).

77 *SAVY (Robert), op. cit.*, p. 42.

78 Il est même aussi appelé le droit public foncier. *SAVY (Robert), ibid.*

79 Certaines régions sont encore peu peuplées avec de vastes terres non occupées et non exploitées.

rains qui sont frappées des contraintes d'ordres sociologique et même juridique. D'ailleurs, comme cette rareté se maintient voire s'accroît sur le long terme, les détenteurs de terrains bien situés ont tendance à les conserver pour bénéficier de l'augmentation des prix que l'on observe généralement dans les zones que l'on ouvre à l'urbanisation. Tout ceci crée la pénurie de terrains et met en mal les ambitions urbanistiques des pouvoirs publics. L'Etat du Cameroun est donc tenu de relever le défi foncier en s'assurant juridiquement de la maîtrise des sols.