

# Réflexions Sur La Mise En Valeur En Droit Foncier Camerounais

Par

GONGMOGA KINBABELE

Doctorant en droit privé à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

Université de Maroua (Cameroun)

E-mail: kingkoumalo@yahoo.fr

**Résumé** – Récemment employée dans le langage juridique, la notion de mise en valeur est au cœur du droit foncier camerounais. Son utilisation largement répandue dans les textes, en jurisprudence et en doctrine justifie l'intérêt du sujet. Mais il importe d'observer que les principales études consacrées en la matière ne lui ont pratiquement consacré aucun intérêt ou l'ont simplement ignoré. Il faut reconnaître que si la notion de mise en valeur est omniprésente dans le champ foncier, elle doit rendre compte du développement progressif d'une voie d'accès à la terre. Pour cette raison, il apparaît nécessaire de démontrer que la mise en valeur apparaît non seulement comme un mécanisme de protection du sol, mais aussi comme une condition d'appropriation du sol. Dans la protection du sol, la mise en valeur est utilisée tant par les instances administratives que juridictionnelles. Dans l'appropriation du sol, la mise en valeur conduit à l'octroi du titre de propriété aussi bien sur le domaine national au 5 août 1974 que sur le domaine national occupé ou exploité après le 5 août 1974. Au regard de ce double statut, la réflexion sur la mise en valeur en droit foncier camerounais a l'intérêt d'être menée.

**Mots clés** : Mise en valeur économique, mise en valeur sociale, appropriation du sol.

**Abstract** – Recently used in legal language, the concept of development is at the heart of Cameroonian land law. Its widespread use in texts, in jurisprudence and in doctrine justifies the interest of the subject. But it is important to note that the main studies devoted to the subject have devoted practically no interest to it or have simply ignored it. It must be recognized that if the concept of development is omnipresent in the land field, it must account for the progressive development of an access route to land. For this reason, it appears necessary to demonstrate that development appears not only as a soil protection mechanism, but also as a condition of land appropriation. In soil protection, development is used both by administrative and jurisdictional bodies. In the appropriation of the soil, the development

leads to the granting of the title of ownership as well on the national domain on August 5, 1974 as on the national domain occupied or exploited after August 5, 1974. With regard to this double status, the reflection on the development in Cameroonian land law has the interest to be carried out.

**Keywords:** Economic development, social development, land appropriation.

## INTRODUCTION

Il se dégage en droit foncier camerounais l'émergence d'un marché foncier visant le développement économique; et la notion de mise en valeur tend à confirmer cette logique marchande. Comment pourrait-il en être autrement puisque « *La très grande richesse d'un individu ou d'un pays se matérialise par l'acquisition des espaces importants*<sup>1</sup> ». Si un consensus se dégage sur ce point, il reste que le mode d'acquisition des terres oppose deux considérations ; l'une ancienne et l'autre actuelle. La première, d'ordre traditionnel, met en exergue l'idée selon laquelle la terre appartient aux premiers occupants. C'est l'hypothèse de la propriété ancestrale puisque la terre appartient aux ancêtres et se transmet de génération en génération. La seconde, dans une perspective économique, permet d'exposer l'idée suivant laquelle la terre appartient à celui qui en détient le titre foncier et qui l'a mise en valeur. Par cette notion, le législateur donne au droit foncier camerounais une orientation économique. Mais à quoi renvoie donc la notion de mise en valeur ?

<sup>1</sup> ZAMBO MVENG (R.-S.) « *L'idée de la propriété dans les saintes écritures, point de vue théologique et approche systémique* », Conférence de Mbalmayo, Hôtel de ville de Mbalmayo le 18 novembre 2005, p.94.

Préciser le sens de la notion juridique<sup>2</sup> de mise en valeur commande qu'on définisse d'abord ce qu'on entend par valeur. Du latin *valorem*, le mot valeur désigne au sens courant, le prix en argent auquel un objet peut être échangé, vendu<sup>3</sup>. C'est aussi le caractère mesurable (d'un objet) en tant que susceptible d'être échangé, d'être désiré<sup>4</sup>. Selon le vocabulaire Juridique, la valeur signifie ce que vaut en argent une chose<sup>5</sup>. En économie, la valeur renvoie à la qualité d'une chose fondée sur son utilité objective ou subjective. En adoptant le sens économique, la valeur désigne en droit foncier, la qualité d'un terrain fondée sur son utilité économique et sociale. Comme telle, la mise en valeur traduit toute pratique, tout procédé permettant de donner à la terre une plus-value, en termes d'argent ou investissement. Dans ce sens, mettre en valeur une terre revient à la rendre utile pour l'épanouissement économique et social de l'homme.

Elle se caractérise alors par l'occupation ou l'exploitation du sol ou une emprise évidente de l'homme sur la terre, se traduisant par une possession<sup>6</sup>. Elle se matérialise par des édifices, plantations, cultures, jardins, des installations d'usines, etc. Certaines mises en valeur sont temporaires, d'autres sont durables. Une mise en valeur est temporaire en tant qu'elle a été effectuée pour une durée précise. Elle est durable lorsqu'elle est réalisée pour une durée indéterminée et dont la fin ne dépend pas de la volonté de l'homme. On peut noter une mise en valeur saisonnière c'est-à-dire relative aux cultures. Peu importe les hypothèses évoquées et les moyens avec lesquels la mise en valeur a été réalisée, ce qui compte c'est son effectivité, sa matérialisation. Cette logique débouche sur un sens large et restrictive de la mise en valeur.

<sup>2</sup> Elle désigne « le moyen par lequel les juristes appréhendent des faits en vue de déterminer quelles règles de droit leur sont applicables. (...) ». Voir FERSTENBERT (J.), Recherche sur la notion juridique de spécialité des personnes publiques, Thèse Paris II, 1976, p. 688 ; ROCHFELD (J.), *Les grandes notions du droit privé*, Puf, Coll. Thémis, 2<sup>e</sup> éd., 2013.

<sup>3</sup> Le Petit Larousse, 2014, p. 1186.

<sup>4</sup> Dictionnaire le Grand Robert

<sup>5</sup> CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, Puf, 2<sup>e</sup> éd., 2012, p. 1052.

<sup>6</sup> Peu importe les moyens l'essentiel étant de prouver que l'homme a effectivement occupé le sol.

Dans son sens large, elle signifie que tout terrain vierge ou déjà utilisé peut être mis en valeur. Au sens restrictif, par contre, la mise en valeur ne concerne que les terrains vierges<sup>7</sup>, c'est-à-dire libre de toute occupation. De ces deux sens, le législateur a privilégié la conception large de la mise en valeur.

Sans s'attarder sur la notion de droit, il convient de clarifier aussi le vocable « foncier ». L'histoire du droit foncier révèle que le mot foncier ne date pas de nos jours ; il a existé en France dans le vocabulaire de l'Ancien régime quand on parlait des seigneuries foncières, de seigneurs qui perçoivent le cens ou rente foncière. Il fait son entrée en Afrique par le biais de la colonisation française. Aujourd'hui le mot foncier est employé comme un adjectif sous l'appellation régime foncier ou encore droit foncier. Employé comme adjectif qualificatif, le « droit foncier », désigne l'ensemble des règles applicables à la terre et aux droits réels immobiliers ainsi qu'aux ressources naturelles qui sont liées à la terre<sup>8</sup>. Pour M. TIENCHEU NJIAKO André, c'est le droit que détient et exerce une personne sur une terre, sur un fonds de terre<sup>9</sup>. Bien plus, Pour M. Papa BANGA GUISSSE, le droit foncier apparaît comme « l'ensemble des règles définissant le droit d'accès, d'exploitation et de contrôle des ressources renouvelables. C'est un rapport entre les hommes ou les groupes sociaux à propos de la terre ou des ressources qu'elle porte. Le foncier est une question pluridisciplinaire qui met en jeu des dimensions sociales, techniques, industrielles, juridiques et politiques »<sup>10</sup>. Le droit foncier désigne alors l'ensemble de règles qui régissent le rapport entre un individu ou groupe d'individus et la terre, d'une part, le rapport entre les hommes à propos de la terre, d'autre part. Cela étant, on peut dégager deux figures de la mise en valeur à savoir la mise en mise sociale et la mise en valeur économique.

La mise en valeur sociale, relative à l'habitat, est celle qui se caractérise par une

<sup>7</sup> TIENCHEU NJIAKO (A.), *Droit réel et domaine national au Cameroun*, PUA, Yaoundé, 2004, p. 10.

<sup>8</sup> Article 9 de la Loi n°2018-005 du 14 juin 2018 portant le Code foncier et domanial au Togo.

<sup>9</sup> TIENCHEU NJIAKO (A.), *Droit réel et domaine national au Cameroun*, op, cit, p. 10. p 9.

<sup>10</sup> BANGA GUISSSE (P.), « Le domaine national : une figure juridique complexe », op, cit, n° 41, p. 86 et s.

« maison ou bâtiment construit sur un terrain d'au moins cent cinquante mètres carrés (150 m<sup>2</sup>), en bon état d'entretien, des constructions durables, comportant une étanchéité et une finition satisfaisantes, offrant un confort minimum et de l'installation sanitaire sommaire »<sup>11</sup>. Cette approche intéresse le droit foncier traditionnel. Du point de vue coutumier, la mise en valeur de la terre n'est pas une préoccupation importante. S'il est vrai que le législateur camerounais prend en compte la mise en valeur pour établir les droits en vue de l'octroi du titre de propriété, il reste que dans les esprits des individus et des collectivités coutumières, c'est la logique du premier occupant qui compte. Par conséquent, l'acquisition de la terre n'est pas subordonnée à sa mise en valeur selon la coutume. Elle appartient aux ancêtres et sa mise en valeur se traduit par l'agriculture, l'élevage, cases, chasses, etc. C'est ce qui la distingue de la conception économique.

La mise en valeur sera économique lorsque le terrain a connu un aménagement par l'homme dont l'exploitation qui en a fait génère des revenus économiques. Ce type de mise en valeur est pratiqué dans les zones industrielles. Concrètement la mise en valeur renvoie à toute trace de prise de possession de la terre comme case, culture, plantation, élevage... Ces éléments constituent l'investissement et donnent une plus-value économique à la terre. Cela revient à dire que le sol peut se dévaluer et tomber en désuétude s'il a cessé d'être mis en valeur. La mise en valeur économique s'explique alors par le besoin du développement économique, c'est-à-dire orienter l'exploitation du sol vers la satisfaction des besoins et du développement économiques. L'approche économique de la mise en valeur induit, d'une part, le développement du droit et, d'autre part, l'élaboration d'un véritable droit du développement<sup>12</sup>. Cette logique du développement est mise en œuvre par la

jurisprudence<sup>13</sup>. C'est pourquoi elle doit être permanente et sans discontinuité. Cette double conception de la mise en valeur se comprend selon une triple démarche.

D'abord avant la période coloniale, l'idée de mise en valeur n'existait pas. Mais une forme de mise en valeur communautaire a prévalu dans la manière dont les chefs de clan ou les chefs administraient la terre. Comme le décrit M. Stanislas MELONE<sup>14</sup>, la terre pour chaque communauté appartenait au premier occupant. Les hommes s'attachaient fortement à la terre pour cela seul qu'ils la considéraient comme source de subsistance de la communauté. En cela, la terre était donc un bien commun sacré dont on ne pouvait aliéner. Elle est sacrée car pour la coutume, elle se transmettait des générations en générations et appartient aux ancêtres. A ce titre, il n'était pas possible de parler de la propriété individuelle en ce sens que les individus n'y exerçaient qu'un droit de jouissance. Ce droit était appelé régime foncier « coutumier » ou « traditionnel ». Ce dernier ignore l'appropriation individuelle des terres ou du sol par ce qu'elle appartenait à la famille.

C'est ensuite pendant la colonisation que l'idée de mise en valeur individuelle est apparue. Cette période consacre l'appropriation individuelle des terres en Afrique en général et au Cameroun en particulier. L'histoire du Cameroun a été marquée par trois sortes de colonisations à savoir allemande, anglaise et française. Chacune de ces puissances a eu, à sa manière, à influencer le système foncier au Cameroun. En tant que première puissance, l'Allemagne a dû délimiter le plan foncier du territoire camerounais et y a introduit l'inscription au « Grund buch » comme principe de sécurisation foncière.

Mandatrice de la partie orientale du Cameroun par la Société des Nations en vertu du Traité de Versailles, la France jusqu'à la veille de l'indépendance a dû y instaurer trois régimes fonciers à savoir le régime de la transcription<sup>15</sup>,

<sup>11</sup> GERTI HESSENLING, *Pratiques foncières à l'ombre du droit*, African Studies Center, 1992, Leiden, cité par BANGA GUISSSE (P.), « Le domaine national : une figure juridique complexe », *Juridis périodique*, n° 41, mars, 2000, p. 92.

<sup>12</sup> TIENCHEU NJIAKO (A.), *Droit réel et domaine national au Cameroun*, op, cit, p. 10. p 51.

<sup>13</sup> CS/CA, Jugement n°60/99-2000 du 29 juin 2000 (Recours n°738/99-200 du 09 mars 1998) Affaire POHOKAM Suzanne c/Etat du Cameroun (MINUH).

<sup>14</sup> MELONE (S.), *La parenté et la terre dans la stratégie de développement : l'expérience camerounaise*, Thèse, Université de Paris, 1968, p. 1001.

<sup>15</sup> C'est un régime qui permettait d'inscrire sur un registre spécial appelé livre foncier, chaque immeuble qu'on

le régime de la constatation des droits fonciers coutumiers<sup>16</sup> et le régime de l'immatriculation<sup>17</sup>. Mais le régime de la transcription a été supprimé le 17 juillet 1959. Il n'en restait plus que deux systèmes fonciers au Cameroun oriental : la constatation de droit foncier coutumier et l'immatriculation.

Par contre la partie britannique était régie par le right of occupancy. Il en existait deux types selon qu'on est allogène ou autochtone : le statutory right of occupancy et le customary right of occupancy. Selon les dispositions de la loi de 1948 relative à la Land and Native rights ordinance il était indiqué qu'« à tout moment le Gouverneur pouvait retirer le customary right of occupancy ». Une réforme garantissait l'accès à la pleine propriété au Cameroun britannique en 1956 ce fut à travers le « Hold Land » ou le « lease Land »<sup>18</sup>. Toutes les terres occupées ou non sont déclarées terres coutumières, encore appelée « native land » en dehors de ces deux catégories. Toute personne pouvait disposer désormais d'un droit sur la parcelle de terre occupée ou exploitée ou encore mise en valeur. Et ceci par la technique de certificat of occupancy qui avait une durée limitée pour les allogènes et illimitée pour les autochtones. Toutefois, l'exigence de la mise en valeur en droit foncier camerounais se limitait seulement à l'appropriation du sol.

Enfin, c'est à partir de l'indépendance que la mise en valeur devient une notion importante de la politique foncière Camerounaise. Cette politique foncière du Cameroun qui n'avait que trois ans comme Etat

indépendant fait de la mise en valeur de la terre une condition de délivrance du titre foncier. C'est donc à partir de là que la notion de mise en valeur en droit foncier camerounais connaît un retentissement spectaculaire. Désormais cette notion est devenue importante en ce sens qu'elle ne se limite plus dans l'appropriation du sol, mais intéresse aussi sa protection. Les bases textuelles de la mise en valeur résident dans le décret n° 64/10 du 30 janvier ou le décret n° 66/307 du 25 novembre 1966 qui unifie les deux régimes fonciers en abrogeant le décret n° 64/ 9 du 30 janvier 1964. Il est désormais possible à tout membre d'une collectivité de requérir l'immatriculation de ses droits fonciers coutumiers s'il occupe effectivement par lui-même ou ses ayant-droits les terrains qu'il détient en vertu de la coutume. En tout état de cause, on ne peut initier une demande de titre foncier que sur un terrain occupé ou exploité. L'exploitation ou l'occupation se traduit par une mise en valeur que les autorités administratives<sup>19</sup> constatent conformément aux dispositions de l'article 17<sup>20</sup> et 9<sup>21</sup>. Le décret n°76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier précise d'ailleurs que « toute personne de nationalité camerounaise ou toute collectivité peut solliciter l'obtention d'un titre foncier sur une parcelle du domaine national qu'elle occupe ou exploite à condition que l'occupation ou l'exploitation soit antérieure à la date du 5 août 1974, date d'entrée en vigueur de l'ordonnance 74/1 »<sup>22</sup>.

Toutefois, le régime foncier camerounais qui existait avant 1974 éprouvait de difficultés de délimitation et d'acceptation des populations et les limites de cette nouvelle politique foncière ont suscité de réformes qui s'avéraient nécessaires. L'unification de 1972 constitue une occasion pour repenser une autre politique

---

possédait. Ce régime n'intéressait les Français expatriés et assimilés. Voir la loi de 24 Juillet 1921 portant régime de la transcription

<sup>16</sup> Ce régime a été instauré par le décret du 21 juillet 1932. C'est un régime qui permettait aux indigènes de faire constater par les autorités administratives leur droit sur la terre c'est-à-dire de prouver qu'ils exploitaient effectivement celle-ci.

<sup>17</sup> Action par laquelle une personne ou une chose est inscrite sur un registre par un numéro d'identification. Ce numéro est caractérisé par des mentions faisant état des caractéristiques de la personne ou de la chose immatriculée ; elle permet d'organiser une certaine publicité et d'appliquer un statut. Voir GUILLIEN (R.) et JEAN-VINCENT, *Lexique des termes juridiques*, 17<sup>e</sup> éd., 2018, p. 374.

<sup>18</sup> Ce sont les terres constituées de vastes plantations allemandes, anciennes encore appelées terre « vacante et sans maître »

---

<sup>19</sup> Commission consultative prévue par l'article 16 de l'Ordonnance n°74/ 1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier au Cameroun.

<sup>20</sup> Ordonnance n°74/ 1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier et du décret n°76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier.

<sup>21</sup> Décret n° 2016/1430/ PM du 27 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement de la commission consultative.

<sup>22</sup> Décret n°76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier.

foncière<sup>23</sup> cristallisée autour de la notion de mise en valeur. Elle est employée dans la loi n°76 portant organisation cadastrale et la loi n°80-2 du 14 juillet 1980 portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale. Ces lois et ordonnances sont complétées par 16 décrets, un arrêt et 17 circulaires et instruction qui encadrent la gestion foncière et domaniale. L'une des dernières ordonnances en la matière est celle du décret n°2005-481 du 16 décembre 2005<sup>24</sup> modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 76 -165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier. On peut constater, au regard de cette évolution, l'émergence d'une conception économique en droit foncier camerounais focalisée sur la notion de la mise en valeur. Si la mise en valeur est une notion clé du système foncier camerounais, c'est parce qu'elle présente un intérêt indéniable. Elle figure dans les textes, la jurisprudence, la doctrine et même dans la pratique. Toutefois, elle n'a pas fait l'objet de recherche systématique propre à en dégager sa place dans le système juridique foncier.

Pourtant, elle permet d'une part, de comprendre les mécanismes d'acquisition du sol et, d'autre part, d'expliquer les litiges fonciers qui sont de plus en plus nombreux. En tout cas, il faut chercher les raisons de la présence de la notion de la mise en valeur en droit foncier. Pour cela il est nécessaire de se demander comment entrevoir la mise en valeur en droit foncier camerounais ? Pour répondre à cette question il convient de montrer, d'une part, que la mise en valeur peut être perçue comme une condition

<sup>23</sup> Elle renvoie à « l'ensemble des règles et des stratégies fixées par l'Etat pour la gestion des terres détenues par les particuliers, la nation, l'Etat ou ses démembrements, pour permettre l'utilisation de ces terres, leur accès et aspiration au rang des droits forts et absolus ». Voir GOUDÉMEN (J.), Les politiques foncières et domaniales du Cameroun. De l'ère précoloniale à nos jours, Thèse de Doctorat Ph/D, Université de Yaoundé II, 2007, p.7 ; Selon l'article 9 de la Loi n°2018-005 du 14 juin 2018 portant Code foncier et domanial au Togo, la politique foncière renvoie à une « série de principes et de règles déterminés en vue de régir la propriété (ou l'accès à), l'utilisation et la gestion des ressources foncières, d'améliorer leur productivité et leur contribution au développement social, économique, politique et environnemental et de favoriser la réduction de la pauvreté ».

<sup>24</sup> Ces dispositions sont l'article 2, 11, 13,14,15,16,17,18,19, 20,23,29,31,34,35,37,39,41,43.

d'appropriation du sol (I) et, d'autre part que la mise en valeur apparaît comme un moyen de protection du sol (II).

## I- La mise en valeur comme moyen de protection du sol

La mise en valeur permet de dégager deux réalités : elle apparaît, d'une part, comme un moyen de preuve et, d'autre part, comme un moyen de protection. Comme moyen de preuve, la mise en valeur est très souvent utilisée par le Tribunal lorsqu'il ordonne une descente sur les lieux à fin de procéder à la constatation matérielle des faits. Comme moyen de protection, la mise en valeur est souvent utilisée dans la protection de la propriété contre certaines atteintes. En fait, les actes tels que l'expropriation pour cause d'utilité publique<sup>25</sup>, le trouble de jouissance, atteinte à la propriété foncière sont considérés comme des actes qui remettent en cause la mise en valeur. Ainsi dans la résolution du contentieux foncier, la mise en valeur est un instrument de protection du sol utilisée par l'administrative (A) et par les juridictions (B).

### A- La mise en valeur comme moyen de protection administrative du sol

Dans le cadre d'un litige foncier, l'administration par le biais de la commission consultative effectuée de descente sur les lieux à l'effet de trancher ledit litige. Présidée par le Sous- Préfet territorialement compétent, la commission consultative constate de mise en valeur du terrain litigieux. A cet égard, elle est implantée dans chaque arrondissement à fin d'assurer une mise en valeur rationnelle du domaine national<sup>26</sup>. Elle intervient aussi bien pour constater la mise en valeur du domaine national (1) que pour la mise en valeur par voie de concession (2).

<sup>25</sup> Dans l'exercice de sa prérogative de puissance, l'autorisation administrative peut poser des actes qui peuvent modifier ou limiter les attributs du droit de propriété des particuliers. C'est l'hypothèse de l'expropriation pour cause d'utilité publique ou encore les servitudes.

<sup>26</sup> Article 16 de l'Ordonnance n°74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier.

## 1- La protection de la mise en valeur par la commission consultative

Si l'on examine la commission consultative comme organe de protection de la mise en valeur, on constate que sa matérialisation est organisée par les textes précis. Créée par l'Ordonnance n°74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier<sup>27</sup> et la commission consultative comprend : « *Le sous-préfet ou le chef de district, président ; - Un représentant du Service des domaines, secrétaire ; - Un représentant du Service du cadastre ; - Un représentant du Service de l'urbanisme, si le projet est urbain ; - Un représentant du ministère dont la compétence a un rapport avec le projet ; - Le chef et deux notables du village, ou de la collectivité où se trouve le terrain* »<sup>28</sup>. L'efficacité de cet organe dépend du respect de sa composition, de sorte que l'inobservation de cette composition conduit à l'annulation de la décision qui en résulte<sup>29</sup>. Conduite par le Sous-Préfet territorialement compétent, elle est compétente pour statuer sur les oppositions à l'immatriculation, les revendications ou contestations d'un droit de propriété sur le terrain non immatriculé. En cas de contentieux de l'immatriculation, elle constate l'effectivité de la mise en valeur par le requérant<sup>30</sup>. On l'a vu, la mise en valeur se traduit par les constructions, les cultures, les pâturages...L'existence d'un de ces éléments permet de prouver la véracité de la mise en valeur du sol.

La constatation de la mise en valeur permet non seulement de vérifier son effectivité mais surtout d'évaluer les enjeux qui en découlent. Il faut le rappeler ; la mise en valeur doit se traduire au minimum par une emprise permanente et visible sur le sol, la permanence étant appréciée, compte tenu des assolements ou

procédés analogues<sup>31</sup>. Elle est opérée par les services techniques de la commission consultative. Toutefois, la loi exige qu'elle doit être personnelle, c'est-à-dire qu'elle doit être le fait du requérant. Etant personnelle, elle doit être faite sur des terrains dont l'occupation ou l'exploitation est antérieure au 5 août 1974. Mais prouver que l'occupation ou l'exploitation est antérieure à cette date est complexe. Dans la plupart des cas, les autorités en la matière se réfèrent aux témoignages, à l'âge du requérant, aux plantes ou tout autres observations jugées nécessaires<sup>32</sup>.

Ainsi, « *En cas d'occupation ou d'exploitation effective, la Commission consultative fait immédiatement procéder au bornage de l'immeuble par un géomètre assermenté du cadastre, en présence des riverains. Les frais de bornage sont à la charge du requérant* »<sup>33</sup>. A l'issue de ce bornage<sup>34</sup>, un procès-verbal peut en être dressé signé par lui-même, le requérant et les riverains. Il apparaît que la présence de ces derniers est requise *ad validitatem*, c'est-à-dire pour la validité de bornage. Le non-respect de cette exigence est susceptible d'être sanctionné par le juge. Mais cette exigence n'occulte pas le rôle indéniable que joue la commission consultative.

Elle a un rôle d'autant plus important au point où tout litige foncier pendant devant elle oblige le juge judiciaire à se dessaisir et se déclarer incompétent. Cette orientation qui est assumée par la Cour Suprême<sup>35</sup> s'impose aux juridictions inférieures. En fait, depuis 1974 le rôle de la commission consultative n'a cessé de s'accroître, réduisant la compétence du juge judiciaire à une portion congrue. Fort de ce constat, la commission consultative a une compétence exclusive pour gérer les oppositions

<sup>27</sup> Article 16.

<sup>28</sup> Article 3 du décret n° 2016/1430/ PM du 27 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement de la commission consultative ; article 12 du Décret n°76.166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national.

<sup>29</sup> Jugement n°29 CS/CA/ du 25 mars 1982, Aff : BEYISSA Adolphe MAZARIM c/Etat du Cameroun, Lexlata n°006 du 30 décembre 1994, p. 8.

<sup>30</sup> CS/CA, Jugement n°01/99-2000 du 09 novembre 1999, Aff : NGONDI Chantal Salomé c/Etat du Cameroun et Dame veuve EFILA née MENYE Elisabeth.

<sup>31</sup> Article 17 de la Loi n°24 du 22 juillet 1967 sur la propriété foncière et droits coutumiers au Tchad.

<sup>32</sup> TIENCHEU NJIAAKO (A.), *Droit réel et domaine national au Cameroun*, op, cit, p. 88.

<sup>33</sup> Article 13 du 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.

<sup>34</sup> Délimitation de deux fonds de terres contiguës ; opération qui consiste à délimiter deux terrains contigus et à implanter des bornes délimitant la propriété foncière.

<sup>35</sup> CS, arrêt n°24 du 19 janvier 1978, Bull. 38, p. 5586.

relatives à la mise en valeur des terres. La Cour Suprême a d'ailleurs rappelé que cette question relève de la compétence de la commission consultative<sup>36</sup>. Cette consolidation du pouvoir de la commission consultative a étendu sa compétence en matière de concession.

## 2- La protection de la mise en valeur réalisée par voie de concession

En plus d'être compétente pour constater la mise en valeur, la commission consultative joue un rôle en matière de concession. Cette compétente est instituée par le décret n°76/166 du 27 avril 1974 et le décret n° 2016/1430/ PM du 27 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement de la commission consultative. Ainsi, dans le cadre de la constatation de la mise en valeur par voie de concession elle - Propose à l'autorité préfectorale la répartition de l'espace rurale en zone agricole et pastorale suivant les besoins des populations ; - Emet un avis motivé sur les demandes d'attribution des concessions; - Examine et règle le cas échéant les litiges qui lui sont soumis dans le cadre de la procédure d'obtention du titre foncier sur les dépendances du domaine national occupées ou exploitées; - Fait le choix des terrains indispensables aux collectivités villageoises; - Reçoit toutes observations et toutes informations en rapport avec la gestion du domaine national et fait des recommandations au ministre chargé des Domaines; - Examine et règle le cas échéant tous les litiges fonciers qui lui auront été renvoyés par les juridictions par application de l'article 5 de l'ordonnance n°74-1 du 6 juillet 1974 ; - Constate la mise en valeur des terrains pour l'obtention du titre foncier<sup>37</sup>. Toutefois, la commission consultative ne statue pas lorsque les contestations intéressent à la fois la mise en valeur et les limites de circonscriptions administratives<sup>38</sup>.

On a vu qu'une mise en valeur dûment constatée et approuvée par les autorités compétentes aboutit à la pleine propriété d'un terrain. Mais est-ce à dire que la mise en valeur est-elle obligatoire ? Il n'est pas évident de répondre par l'affirmative, puisque la législation foncière camerounaise n'a pas formellement envisagé cette hypothèse. Mais une analyse approfondie du système foncier camerounais permet d'entrevoir une réponse affirmative. Par exemple, la loi prévoit qu'une concession provisoire qui peut devenir définitive à condition qu'il y ait mise en valeur partielle ou complète. Aussi il est indiqué que la commission consultative constate la mise en valeur. Ce qui revient à dire que la demande du requérant peut être rejetée pour faute de mise en valeur insuffisante. Le caractère provisoire de la concession permet de voir si le terrain peut être définitivement attribué à l'auteur de la mise en valeur. Par ailleurs la loi dispose que « *La durée de la concession provisoire ne peut excéder cinq (5) ans...* »<sup>39</sup>. Sans préjudice d'un éventuel renouvellement, la concession est révoquée lorsque les « *projets de développement dans le cadre des options économiques, sociales ou culturelles de la nation* »<sup>40</sup> n'ont pas été réalisés. Sans objection majeure, il faut admettre le caractère obligatoire de la mise en valeur peut être établi en droit foncier camerounais.

D'ailleurs en droit comparé la mise en valeur est une obligation législative avérée. En effet, en droit gabonais, par exemple, il est prévu que l'attribution des lots du domaine national aux requérants potentiels est assortie d'une obligation de les mettre en valeur. Bien plus, le délai de la mise en valeur des terrains octroyés en permis d'occuper est de deux ans à compter de la date de la décision autorisant l'occupation. Le constat de la carence de mise en valeur aboutit à l'expropriation pour insuffisance de mise en valeur.

Cette politique foncière qui permet d'éviter l'occupation stérile et intempestive illustre les objectifs de développement assignés au droit foncier. Outre cet objectif, cette orientation du droit vise également une politique de taxation foncière. Dans cette perspective, la

<sup>36</sup> CS/CA, Jugement n°61/99-2000 du 27 juillet 2000, Aff : DEFFO Christophe c/ Etat du Cameroun.

<sup>37</sup> Article 14 du Décret n°76/166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national et l'article 1 alinéa 2 du décret n° 2016/1430/ PM du 27 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement de la commission consultative.

<sup>38</sup> Article du Décret n°76.165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier.

<sup>39</sup> Article 3 du Décret n°76/166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion 'du domaine national.

<sup>40</sup> Article 1<sup>er</sup> du même décret.

terre appartient à celui qui l'a mise en valeur, c'est-à-dire au client le plus offrant en terme de plus-value. Il se dégage de là que la distribution des terres s'opère selon une logique marchande. Or, cette politique risque de conduire des communautés villageoises à l'exode rural, car la mise en valeur du sol nécessite des moyens importants. D'ailleurs, le législateur semble exiger la mise en valeur qualifiée, c'est-à-dire qu'elle doit être complète, suffisante, effective ou encore la mise en valeur durable.

En tout état la mise en valeur pose, au demeurant, un problème de protection juridictionnelle du sol.

### **B- La mise en valeur comme moyen de protection juridictionnelle**

La mise en valeur apparaît comme un moyen de preuve en cas de contestations en matière foncière. C'est pourquoi elle est utilisée aussi bien devant les juridictions de l'ordre administratif (1) que devant de l'ordre judiciaires (2).

#### **1- La protection de la mise en valeur par le juge administratif**

Le juge administratif camerounais est compétent en matière de contentieux foncier. Ce faisant, il fait recours très souvent à la mise en valeur dans le contentieux foncier. Ce contentieux peut opposer un particulier à l'Etat ou un particulier à un autre. Il pose souvent le problème de la détermination de l'auteur ou de l'étendue de la mise en valeur du d'un terrain. Mais la résolution de ce problème dépend de l'existence ou non d'un titre foncier.

Lorsque l'auteur de la mise en valeur ne dispose pas de titre foncier, il se pose devant le juge administratif le problème de reconnaissance de droit. C'est l'hypothèse où l'administration ne respecte pas les droits reconnus par les articles 2<sup>41</sup> et 3<sup>42</sup> de l'Ordonnance fixant le régime

foncier. La situation est différente lorsque l'auteur de la mise en valeur du sol dispose d'un titre foncier. Ici, le contentieux peut résulter de l'erreur de l'administration susceptible d'entraîner la rectification, le retrait ou la nullité du titre foncier. Dans le cas de nullité<sup>43</sup> par exemple, la loi dispose qu'« un titre foncier est nul d'ordre public (...) lorsque plusieurs titres fonciers sont délivrés sur un même terrain ; dans ce cas, ils sont tous déclarés nuls de plein droit, et les procédures sont réexaminées pour déterminer le légitime propriétaire. Un nouveau titre foncier est alors établi au profit de celui-ci ; - lorsque le titre foncier est délivré arbitrairement sans suivi d'une quelconque procédure, ou obtenu par une procédure autre que celle prévue à cet effet ; - lorsque le titre foncier est établi en totalité ou en partie sur une dépendance du domaine public ; - lorsque le titre foncier est établi en partie ou en totalité sur une parcelle du domaine privé de l'Etat, d'une collectivité publique ou d'un organisme public, en violation de la réglementation »<sup>44</sup>. L'intervention consiste à constater que le titre foncier ainsi frappé de nullité ne peut conférer aucun droit. La jurisprudence actuelle apporte des atténuations à cette rigueur en procédant à l'annulation partielle<sup>45</sup> du titre foncier soit par insertion, soit par substitution des noms<sup>46</sup> ou modification de droits. En vertu de ce pouvoir, le juge administratif a élaboré la notion de « *mise en valeur non paisible* » pour remettre en question certaines mises en valeur. Il a été ainsi décidé que le requérant ne peut « *borner (...) que la parcelle supportant les causes et la tombe de feu*

<sup>41</sup> Font l'objet du droit de propriété privée, les terres énumérées ci-après: a) Les terres immatriculées; b) Les « freehold lands » ; c) Les terres acquises sous le régime de la transcription; d) Les concessions domaniales définitives; e) Les terres consignées au « Grundbuch ».

<sup>42</sup> Article 3 qui dispose que dès l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, les titulaires des droits découlant des actes énumérés en b, c, d, et e ... ».

<sup>43</sup> DONFACK SOBGOM (E.-F.), « La nullité du titre foncier », in *Droit et politique de l'immobilier au Cameroun en Afrique, Exemple du Cameroun*, Mélanges en l'Honneur de André TIENCHEU NJAKO, PUA, 2015, pp. 97-123.

<sup>44</sup> Article 2 alinéa 6 du 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.

<sup>45</sup> Tribunal centre administratif Yaoundé, Jugement n°351/2016/TA-Yaoundé du 6 décembre 2016.

<sup>46</sup> Tribunal centre administratif de Yaoundé, Jugement n°126/2016/TA-Yaoundé du 19 avril 2016, aff : YENE François Xavier c/Etat du Cameroun (MINDCAF).



*Kamdoum Kenfack qui constituent des mises en valeur réalisées de manières paisible... »<sup>47</sup>.*

Certains contentieux résultent du fait de l'atteinte par l'administration à la propriété privée. C'est le cas de l'expropriation pour cause d'utilité publique<sup>48</sup>. Celle-ci désigne « *une opération administrative par laquelle l'Etat oblige un particulier à lui céder la propriété d'un immeuble dans un but d'utilité publique, moyennant une juste et préalable indemnité* »<sup>49</sup>. L'indemnité qui est dû à la suite de cette expropriation varie selon que la mise en valeur du terrain est partielle, complète, suffisante... L'arrêté de déclaration d'utilité publique suspend toute mise en valeur. Si les conditions et les modalités d'expropriation pour cause d'utilité publique ne sont pas réunies, le juge administratif peut retenir la responsabilité ou procéder à son annulation pour excès de pouvoir. Comme l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'emprise et la voie de fait constituent aussi une atteinte à la propriété des particuliers. Elle désigne le fait pour l'administration de déposséder un particulier d'un bien immobilier, légalement ou illégalement, à titre temporaire ou définitif, à son profit ou au profit d'un tiers<sup>50</sup>. Si le juge administratif a le pouvoir de constater l'emprise et la voie de fait, le juge judiciaire est compétent pour la réparation. La réparation est proportionnelle à la mise en valeur du terrain sur lequel porte l'emprise et la voie. Finalement, la mise en valeur est un mode d'acquisition imparfaite car à tout moment son auteur peut être évincé par l'Etat pour cause d'utilité publique, par emprise ou voie de fait. C'est l'une des raisons pour lesquelles le juge judiciaire intervient pour protéger la mise en valeur.

<sup>47</sup> CS/CA Jugement, 29 mars 2001 (Recours n°788/2000-2001 du 20 janvier 1999), aff : TCHENDJOU Joseph c/Etat du Cameroun et ESCHOFFO TAMBAT Boniface.

<sup>48</sup> Elle est une exigence constitutionnelle et législative (article 12 de l'Ordonnance n°74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier).

<sup>49</sup> DE LAUBADERE (A.), *Droit administratif des biens*, Montchrestien, 2002, p. 247. Voir sur la question OWONA (J.), *Domianialité publique et expropriation pour cause d'utilité publique au Cameroun*, L'Harmattan, 2012.

<sup>50</sup> TCHANCHOU (H.), *Droit du contentieux foncier au Cameroun*, op, cit, p. 128 et s.

## 2- La mise en valeur comme moyen de protection du sol par le juge judiciaire

Afin que sa mise en valeur soit paisible, le sol a besoin d'être protégé par le juge judiciaire. Les mécanismes de cette protection varie dans la mesure où la mise en valeur peut porter aussi bien sur un terrain immatriculé ou non immatriculé.

En présence d'un terrain immatriculé, la protection du sol relève, soit de la compétence du juge civil, soit du juge pénal. En fait il est indiqué que « *L'Etat garantit à toutes les personnes physiques ou morales possédant des terrains en propriété, le droit d'en jouir et d'en disposer librement. 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* »<sup>51</sup>. C'est donc en vertu de cette disposition que le juge civil protège la propriété foncière en vue d'assurer la mise en valeur. Le juge civil garantit la mise en valeur paisible du sol afin d'atteindre les objectifs de développement économique de la nation assignés au droit foncier. Il en est ainsi parce qu'elle peut être troublée par l'action de l'administration ou le fait d'un particulier.

Alors que l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'emprise et la voie de fait constituent les troubles imputables à l'administration, l'accaparement, l'empiètement et l'occupation sont des troubles imputables aux particuliers. La compétence du juge civil dans le cadre d'expropriation pour cause d'utilité publique est mise en branle lorsqu'il y a contestation de l'indemnité des expropriés. L'indemnité porte sur le dommage matériel, direct, immédiat et certain causé par l'éviction<sup>52</sup>. Mais il semble que le juge s'évade de cette limite fixée par le législateur lorsqu'il accorde des répartitions du préjudice né de la substitution d'une profonde douleur à une joie ou à une fierté légitime<sup>53</sup>. Comme l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'emprise et la voie administrative constituent des situations qui

<sup>51</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'Ordonnance n°74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier.

<sup>52</sup> Article 7 alinéa 1 de la loi de 1985 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

<sup>53</sup> TGI Mfoundi, Jugement civil n°375/TGI du 18 août 1987 FOE GORGON c/Etat du Cameroun.

troublent la jouissance de la mise en valeur d'un terrain. Si l'emprise est le fait pour l'administration de déposséder un particulier d'un bien immobilier, légalement ou illégalement, à titre temporaire ou définitif, à son profit ou au profit d'un tiers<sup>54</sup>, la voie de faite<sup>55</sup> par contre est un acte grossier de l'administration qui porte atteinte au droit de propriété et aux droits et libertés fondamentaux. Dans ces situations, loi n°2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs dispose en son article 3 alinéa que « *les tribunaux de droits commun, en outre, des emprises et des voies de fait administratives et ordonnent toute mesure pour qu'il y soit mis fin* ».

Relativement à la protection de la propriété du contre les troubles émanant des particuliers, plusieurs cas peuvent être répertoriés. Il peut s'agir tout d'abord d'un empiètement ou d'une occupation diverses. Les troubles d'occupation imputables aux particuliers s'illustrent par des constructions sans titre sur le terrain d'autrui ou encore des cultures etc. C'est la question de la mise en valeur réalisée sur le terrain d'autrui. Pour garantir au propriétaire la jouissance paisible de la mise en valeur contre ces troubles, un certain nombre d'actions à savoir les actions réelles, les actions personnelles, les actions possessoire et pétitoire etc. Certains troubles, parce que qu'ils perturbent l'ordre social établi, sont de la compétence du juge pénal.

Les infractions qui portent atteinte à la mise en valeur du terrain sont tantôt des escroqueries foncières et les atteintes à la propriété foncière. Les escroqueries foncières sont régies par la Loi n°80-22 du 14 juillet 1980 portant répression des atteintes à la propriété foncière domaniale. Par escroquerie il faut entendre le fait de porter atteinte à la fortune d'autrui en « déterminant fallacieusement la victime soit par des manœuvres, soit en affirmant ou dissimulant un fait »<sup>56</sup>. L'escroquerie foncière consiste pour certaines personnes, non propriétaires, à vendre le terrain non immatriculé en leurs noms ou encore des personnes sans titre

<sup>54</sup> GUILLIEN (R.) et JEAN-VINCENT, *Lexique des termes juridique*, op, cit., p. 871.

<sup>55</sup> CFJ/CA Yaoundé, arrêt n°20 du 4 novembre 1966 Max Keller NDONGO c/ Etat fédéral du Cameroun.

<sup>56</sup> Article 318 alinéa c du Code Pénal.

procèdent à la vente du terrain d'autrui ou indivis. Dans ces hypothèses, la loi dispose que : « *sont (...) nulles de plein droit les cessions et locations de terrains urbains ou ruraux non immatriculés au nom du vendeur ou du bailleur* »<sup>57</sup>. Dans le même sens il prévu qu' « *est nulle de plein droit et de nul effet, toute cession immobilière à titre onéreux ou gratuit portant sur une propriété indivise* »<sup>58</sup>. D'autres formes d'escroqueries foncières résultent du fait d'un propriétaire qui vend ou qui loue un même terrain à plus d'une personne ou ceux procèdent à l'immatriculation d'un terrain sans faire allusions aux charges. Les auteurs de la double vente immobilière<sup>59</sup> sont alors passibles des sanctions pénales et des sanctions civiles. A cet égard, la loi prévoit que : « *En outre, les vendeurs, les bailleurs ainsi que les notaires et greffiers-notaires auteurs desdits actes sont passibles d'une amende de 25000 à 100 000 francs et d'emprisonnement de quinze jours à trois ans ou d'une de ces eux peines seulement* »<sup>60</sup>. En plus le Code pénal a aussi prévu des sanctions.

L'escroquerie foncière donne lieu à des sanctions civiles. Aux termes de l'article 8 de l'Ordonnance n°74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier « *sont également nulles de plein droit les cessions et locations de terrains urbains ou ruraux non immatriculés au nom du vendeur ou du bailleur* ».

L'occupation de la propriété et la destruction des biens immobiliers constituent des cas qui empêchent la jouissance du terrain mise en valeur. A cet effet, la loi dispose que « *Ceux qui, sans autorisation de la personne qualifiée, exploitent ou se maintiennent sur un terrain dont*

<sup>57</sup> Article 8 de l'Ordonnance n°74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier.

<sup>58</sup> Article 1<sup>er</sup> de Loi n°80-22 du 14 juillet 1980 portant répression des atteintes à la propriété foncière domaniale.

<sup>59</sup> DZEUKOU (G.-B.), « Les doubles ventes immobilières », in *Droit et politique de l'immobilier au Cameroun en Afrique, Exemple du Cameroun*, Mélanges en l'Honneur de André TIENCHEU NJAKO, PUA, 2015, pp. 124-149 ; <sup>26</sup> ; CS, arrêt n° 95/CC du 08 juillet 1999, affaire WAHA Emmanuel c/ MBIANDA François ; CS/AP, arrêt n° 2/A du 17 novembre 1983, affaire NDOUGSA Joseph c/ Etat du Cameroun. Dans cet arrêt, un même terrain a fait l'objet de deux titres foncier alors qu'il ne devait en avoir qu'une seule immatriculation par terrain.

<sup>60</sup> Article 8 de l'Ordonnance n°74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier.

*Ils ne sont pas propriétaires. Dans ce cas, la juridiction ordonne le déguerpissement de l'occupant à ses propres frais* »<sup>61</sup>. Ainsi, le fait de se maintenir ou d'exploiter sans autorisation la propriété foncière d'autrui constitue une « mise en valeur non paisible »<sup>62</sup>. Il faut comprendre, au demeurant, que la mise en valeur effectuée sur le terrain d'autrui « sous forme de plantations, de constructions, ou d'ouvrages de quelque nature que ce soit est acquise de plein droit au propriétaire, sans aucune indemnité pour l'occupant »<sup>63</sup>. Cette logique était déjà prise en considération par le Code Civil lorsqu'il indique que le propriétaire acquiert la propriété de ces plantations et constructions réalisées par autrui sur son terrain<sup>64</sup>. Par conséquent, « tout ce qui s'unit et s'incorpore à la chose appartient au propriétaire... »<sup>65</sup>.

Même si la mise en valeur ne confère pas, dans toutes les hypothèses, le droit de propriété à son auteur il n'en demeure pas vrai qu'elle sécurise les éventuels droits des occupants non titulaires de titre fonciers.

En présence d'une mise en valeur réalisée sur un terrain non immatriculé, la situation est plus complexe. Il est question de se pencher sur le sort de celui qui, sans titre foncier, met en valeur un terrain. Or, dans la mesure où le titre foncier est le seul instrument de preuve<sup>66</sup> de la propriété foncière, on se pose la question de savoir si ces personnes peuvent élever des prétentions légitimes sur ces terres. C'est le problème de la protection des personnes non titulaires de titres fonciers. Mais pour cette catégorie de personnes, le droit prévoit une protection possessoire dont la mise en œuvre relève du juge civil et du juge pénal. Selon une

loi française n°75/596 du 9 juillet 1975 sur la protection possessoire, « *La possession est protégée, sans avoir égard au fond du droit, contre le trouble qui l'affecte ou la menace...* ». En tout cas en pratique, le juge exige la mise en valeur comme moyen de preuve de la propriété.

Toutefois, la protection du sol par le mécanisme de la mise en valeur présente une double imperfection. Elle vient, d'une part, du fait que, au contentieux, un acteur juridique n'est pas certain, s'il invoque la mise en valeur pour soutenir sa prétention, que le juge la prendra en compte. Cela se justifie parce que le titre foncier est le seul moyen qui atteste la propriété. Quand bien même la mise en valeur est admise, la jurisprudence exige qu'elle soit qualifiée. C'est-à-dire qu'elle paisible, effective, suffisante, probante. D'autre part, la mise en valeur est une notion non contraignante et l'intervention de la commission consultative n'est qu'un acte administratif. A ce titre, les juridictions ne se voient pas liées par les actes administratifs non contraignants. Par conséquent la notion de mise en valeur n'a pas force de loi, force réglementaire, force normative ou encore force obligatoire. Il n'est nullement indiqué que le juge, dans son office, doit tenir compte de la mise en valeur. Néanmoins la mise en valeur apparaît non seulement comme un moyen de preuve en l'absence du titre foncier, mais se présente également comme une condition d'appropriation du sol.

## II- La mise en valeur comme mécanisme d'appropriation du sol

Pour être propriétaire d'un terrain, il faut en tenir un titre foncier. Dans le processus, la mise en valeur apparaît comme un élément important dans certains. Pour qu'on parle de la mise en valeur, il faut qu'il y ait une emprise évidente de l'homme sur un terrain se caractérisant par des constructions, plantation ou de toute trace. Lorsqu'elle est dûment constatée, la mise en valeur débouche sur l'appropriation<sup>67</sup> privative du sol. Le sol susceptible d'appropriation privative sur la base d'une mise en valeur relève du domaine national au 5 août 1974 ou après le 5 août 1974. Alors que

<sup>61</sup> Article 8 alinéa 5 de l'Ordonnance ci-dessus.

<sup>62</sup> CA du Centre, Yaoundé, Arrêt n°7772/ cor du 21 août 2000, BEBEY ENOGA Marc c/ BEBEY ENOGA née KETCHABO Christine.

<sup>63</sup> Article 3 de la Loi n°80-22 du 14 juillet 1980 portant répression des atteintes à la propriété foncière domaniale.

<sup>64</sup> Article 554 du Code civil.

<sup>65</sup> CA du Centre, Arrêt n°233.Civ./04-05 du 18 mars 2005, affaire n°241/RG/04-05 du 1<sup>er</sup> octobre 2004, MAMADOU GARBA TANKO, MENGUE Simon Pierre c/Mme MBUKAM née MOYOPO.

<sup>66</sup> NKOULO (Y.-S.), « Le titre foncier comme instrument de preuve », in *Droit et politique de l'immobilier en Afrique* l'exemple du Cameroun, Mélanges en l'Honneur de André TIENCHEU NJIAKON, 2015, pp. 482-510.

<sup>67</sup> Ce qui appartient en propre, ce que l'on ne partage pas ; action de s'approprier une chose, d'en faire sa propriété.

l'appropriation du sol à partir du domaine national à la suite d'une mise en valeur antérieure au 5 août 1974 conduit à l'immatriculation directe (A), l'appropriation du sol par la mise en valeur du domaine national postérieure au 5 août 1974 débouche sur une immatriculation dérivée (B).

### **A- L'appropriation du sol par la mise en valeur du domaine national au 5 août 1974**

Au 5 août 1974, date d'entrée en vigueur de l'Ordonnance n°71/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier, deux sortes de terres sont affectées au domaine national. Il s'agit, d'une part, des terres effectivement libres de toute occupation sur lesquelles les collectivités coutumières étaient installées ainsi que toute autre personne de nationalité camerounaise et, d'autre part, des terres occupées ou exploitées. La mise en valeur de ces terres n'est prise en compte qu'à l'égard des personnes habilitées (1) et à condition que leur mise en valeur soit antérieure au 5 août 1974 (2).

#### **1- Les personnes habilitées à solliciter l'obtention d'un titre foncier sur le fondement de la mise en valeur**

Aux termes des dispositions du 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, « *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, date de publication de l'ordonnance n°74-1 du 6 juillet 1974, fixant le régime foncier ; b) Les personnes déchues de leurs droits par application des articles 4, 5, et 6 de l'ordonnance n°74-1 du 6 juillet 1974, fixant le régime foncier* »<sup>68</sup>. En parlant « *du domaine national qu'elles occupent ou exploitent* », le législateur a délibérément employé une expression plus neutre, alors que techniquement « *l'occupation ou l'exploitation* » renvoie à la

<sup>68</sup> 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.

mise en valeur du domaine national. Dès lors on comprend que ne « *Sont habilitées à solliciter l'obtention d'un titre foncier sur une dépendance du domaine national...* » que les personnes qui ont mis en valeur une dépendance du domaine national. Ce texte subordonne la délivrance d'un titre foncier à la réunion de deux conditions cumulatives. D'une part, il faut être habilité à requérir un titre foncier sur le domaine national et, d'autre part, il faut l'existence d'une occupation ou exploitation ; c'est-à-dire la mise en valeur d'une dépendance du domaine national.

En procédant par une analyse économique du droit foncier, on comprend que le législateur fait de la terre un bien économique. Ce qui revient à dire que le sol est un élément à partir duquel le développement économique peut être impulsé. Ainsi les terres du domaine national au 5 août 1974 susceptibles d'appropriation privative sur le fondement de la mise en valeur sont les terres effectivement libres de toute occupation sur lesquelles les collectivités coutumières étaient installées ainsi que toute autre personne de nationalité camerounaise. C'est-à-dire les terres non défrichées, les zones servant souvent en même temps de pâturage, de zones de cueillette et de coupe du bois, les mares, et les zones impropres à la culture. L'occupation ou l'exploitation traduit l'idée de la mise en valeur de ces terres<sup>69</sup>.

On a également les terres mises en valeur par des personnes qui, disposant d'un droit d'immatriculation, ont été *déchues de leurs droits par application des articles 4, 5, et 6 de l'ordonnance N° 74-1 du 6 juillet 1974, fixant le régime foncier*. On distingue, à cet effet, les titulaires de livrets fonciers ou de « *certificates of occupancy* »<sup>70</sup>, les titulaires des jugements définitifs constitutifs ou translatifs<sup>71</sup> et les terres à statut transitoires<sup>72</sup>. En tout cas pour faire

<sup>69</sup> ABDOURAHMANE NDIAYE, « La réforme des régimes fonciers au Sénégal : condition de l'éradication de la pauvreté rurale et de la souveraineté alimentaire », 07/03/2013, p.107.

<sup>70</sup> Article 4 de l'Ordonnance n°74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier

<sup>71</sup> Article 5 de la même Ordonnance.

<sup>72</sup> Les procédures d'obtention de titre foncier ou de « *certificate of occupancy* » en cours à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance seront poursuivies jusqu'à leur terme, conformément à la réglementation en vigueur.

l'objet d'un titre foncier, la dépendance du domaine national au 5 août 1974 doit être effectivement mise en valeur par le requérant. Ainsi, sont autorisés à solliciter l'immatriculation<sup>73</sup> du domaine national, les occupants disposant d'un droit de chasse et de cueillette, installés avant le 5 août 1974. Mais une occupation ou exploitation, même depuis longtemps, n'est pas suffisante si la personne qui sollicite l'obtention du titre foncier n'a pas donné à ce terrain une plus-value. En plus on considère que celui qui exploite le sol est propriétaire surtout quand il peut apporter la preuve que la mise en valeur est antérieure au 5 août 1974.

## 2- L'exigence d'une mise en valeur antérieure au 5 août 1974

Suivant des dispositions de l'article 9 de l'Ordonnance de 1974, on ne peut obtenir *un titre foncier sur une dépendance du Domaine national* qu'à condition que la mise en valeur soit antérieure au 5 août 1974, date de publication de l'ordonnance N° 74-1 du 6 juillet 1974, fixant le régime foncier<sup>74</sup>. Ce qui revient à dire qu'après la date du 5 août 1974 tout terrain mis en valeur ne conduit pas à une immatriculation directe. Si ces conditions ne sont pas réunies, aucun acte constitutif, modificatif ou translatif de droits réels sur les immeubles en cause ne peut être transcrit ni opposé aux tiers<sup>75</sup>. Non seulement cette échéance permet d'éviter « *la multiplicité des modes d'accession à la pleine propriété* »<sup>76</sup>, mais d'avoir une bonne connaissance des espaces disponibles<sup>77</sup> pour une

politique foncière. Cette considération s'inscrit dans la logique du développement économique que le législateur entend promouvoir. A cet égard, la mise en valeur qui se caractérise par des constructions même de taudis doit être faite par le demandeur de l'immatriculation et constatée par les autorités compétentes.

En plus, la mise en valeur doit être constatée par une autorité compétente, notamment la commission consultative<sup>78</sup>. Dans ce sens, le décret n°76/165 du 27 avril 1976 et le décret n°2016/ 1430/ PM du 27 mai 2016 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la commission consultative en matière foncière et domaniale<sup>79</sup> prévoient que : « La commission consultative: - Propose à l'autorité préfectorale la répartition de l'espace rurale en zone agricole et pastorale suivant les besoins des populations ; - Emet un avis motivé sur les demandes d'attribution des concessions; - Examine et règle le cas échéant les litiges qui lui sont soumis dans le cadre de la procédure d'obtention du titre foncier sur les dépendances du domaine national occupées ou exploitées; - Fait le choix des terrains indispensables aux collectivités villageoises; - Reçoit toutes observations et toutes informations en rapport avec la gestion du domaine national et fait des recommandations au ministre chargé des Domaines; - Examine et règle le cas échéant tous les litiges fonciers qui lui auront été renvoyés par les juridictions par application de l'article 5 de l'ordonnance ; - Constate la mise en valeur des terrains pour l'obtention du titre foncier »<sup>80</sup>.

Les dispositions de décret n°76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier prévoient que « *la mise en valeur doit être l'œuvre du demandeur de cette*

<sup>73</sup> Selon l'article 1<sup>er</sup> de 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, l'enregistrement d'un droit dans un registre spécial appelé Livre foncier emporte immatriculation de ce droit et le rend opposable aux tiers

<sup>74</sup> 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, date de publication de l'ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974, fixant le régime foncier

<sup>75</sup> Article 3 de l'Ordonnance n°74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier.

<sup>76</sup> TIENCHEU NJIAAKO (A.), *Droit réel et domaine national au Cameroun*, op, cit, p. 52.

<sup>77</sup> KOUAM (S.-P.), « Politique foncière et problématique du développement au Cameroun », in *Droit et politique de l'immobilier au Cameroun en Afrique, Exemple du*

*Cameroun*, Mélanges en l'Honneur de André TIENCHEU NJIAKO, PUA, 2015, p. 331.

<sup>78</sup> L'article 2 du décret n°2016/ 1430/ PM du 27 mai 2016 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la commission consultative en matière foncière et domaniale de définit la commission consultative comme un organe collégial chargé d'assister les autorités compétentes dans le cadre de la gestion du domaine national.

<sup>79</sup> Article 2 alinéa 2 du décret n°2016/ 1430/ PM du 27 mai 2016 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la commission consultative en matière foncière et domaniale.

<sup>80</sup> Article 14 du Décret n° 76/66 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national.

*immatriculation* ». Il en ressort que la mise en valeur est une œuvre personnelle en ce qu'elle doit être faite par celui qui sollicite le titre foncier sur la base d'une occupation ou d'une exploitation. La mise en valeur dépend des moyens engagés, de la nature de l'activité ou même du but poursuivi<sup>81</sup>. Si elle s'observe par toute trace, c'est-à-dire construction, culture plantation, pâturage etc.

S'inscrivant dans la même logique que le législateur camerounais, le législateur tchadien indique que « *La constatation de la mise en valeur d'une terre ne peut être demandée que par l'auteur de la mise en valeur...* »<sup>82</sup>. Elle se traduit au minimum par une emprise permanente et visible sur le sol, la permanence étant appréciée, compte tenu des assolements ou procédés analogues.

Dès lors que la mise en valeur a été dument constatée, le requérant doit constituer un dossier comprenant : une demande en quatre (4) exemplaires dont l'original est timbré, indiquant ses nom et prénoms, sa filiation, son domicile, sa profession, son régime matrimonial, sa nationalité, le nom sous lequel l'immeuble doit être immatriculé ; - la description de l'immeuble (situation, superficie, nature de l'occupation ou de l'exploitation, estimation de sa valeur, indication des charges qui le grèvent)<sup>83</sup>. Il convient de retenir que l'appropriation du sol par sa mise en valeur est subordonnée à la réunion d'une triple condition. D'abord, il faut être habilité pour requérir le titre foncier sur le domaine national, en suite que ledit domaine soit mis en valeur et laquelle doit, en fin, être antérieure au 5 août 1974.

L'exigence de ces conditions permet de distinguer l'appropriation du sol par la mise en valeur du domaine national au 5 août 1974 de celle dont la mise en valeur est intervenue après le 5 août 1974.

<sup>81</sup> TIENCHEU NJIAAKO (A.), *Droit réel et domaine national au Cameroun*, op. cit, p. 53.

<sup>82</sup> Article 17 de la Loi n°024 du 22 juillet 1967 sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers.

<sup>83</sup> Article 11 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.

## **B - L'appropriation du sol par la mise en valeur du domaine national après le 5 août 1974**

A la suite d'une mise en valeur dument constatée, un terrain du domaine national peut faire l'objet d'une appropriation privé même après la date du 5 août 1974. C'est l'hypothèse de l'immatriculation dérivée ou indirecte parce que l'obtention d'un titre foncier passe par l'action de l'Etat<sup>84</sup> qui se réserve le droit de constater l'effectivité de la parcelle<sup>85</sup> mise en valeur. Dans cette perspective, il faut distinguer trois cas de figure. La première concerne les terres sur lesquelles les populations étaient installées avant le 5 août 1974, mais qui disposent des livrets fonciers non transformés en titres fonciers. Le deuxième cas de figure intéresse les terres dont la procédure d'immatriculation n'a pu être achevée avant la date de 5 août 1974 (1). Le troisième cas de figure est relatif à l'appropriation du terrain du domaine national par voie de concession (2).

### **1-La mise en valeur portant sur des terres non transformées en titres fonciers**

Il faut partir de l'idée qu'avant le 5 août 1974, certaines terres étaient inscrites dans des actes appelés titre d'occupation. Mais dès l'entrée en vigueur de l'Ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier, les titulaires de ces actes devaient les transformer en titres fonciers. A défaut, les terres inscrites dans ces actes rentrent dans le domaine national malgré le fait que leur mise en valeur est antérieure au 5 août 1974. A côté de ces actes, la mise en valeur porte aussi sur les terres à statut transitoire, c'est-à-dire celles dont le processus d'immatriculation n'a pas abouti avant la date de 1974.

Le premier concerne les terres dont les livrets fonciers, c'est-à-dire le titre d'occupation, n'ont pas été transformés en titres fonciers, pourtant leur mise en valeur est antérieure à 1974. Il s'agit « - *des actes d'acquisition de*

<sup>84</sup> TIENCHEU NJIAAKO (A.), *Droit réel et domaine national au Cameroun*, op. cit, p. 54.

<sup>85</sup> LOWE GNITEDEM (P.-J.), « La propriété acquise par-devers l'hypothèque » in *Droit et politique de l'immobilier au Cameroun en Afrique, Exemple du Cameroun*, Mélanges en l'Honneur de André TIENCHEU NJIAKO, PUA, 2015, p. 359.

terrains inscrits au « Grund-buch » ; - des actes acquisition de terrain selon les règles de la transcription ; - des arrêtés d'attribution définitive d'une concession domaniale ; - des livrets fonciers, ou des certificates of occupancy ; - des jugements définitifs ou translatifs de droits réels ; - des conventions entre Africains passées sous le régime du décret du 29 septembre 1920, abrogé par la loi du 27 juin 1961 relative aux actes notariés, - des actes d'acquisition des Freehold lands »<sup>86</sup>. Ces terres font partie du domaine national simplement parce leurs titulaires n'ont pas procédé à leur transformation en titres fonciers. Sur le fondement de la mise en valeur, les titulaires de ces actes sont autorisés à requérir leur immatriculation mais par voie indirecte.

En effet, déjà en 1932 dans le Cameroun sous mandat français existait un système d'inscription foncière visant la constatation des livrets fonciers des autochtones et des collectivités coutumières. Pour le Cameroun occidental existait un système de « certificates of occupancy » en vertu duquel était consacré un « Right of occupancy » sur un terrain reconnaissait à son titulaire un droit de jouissance. Pour ce faire, l'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier indique qu'au 5 août 1974, date de l'entrée en vigueur, les bénéficiaires des droits résultant des livrets fonciers ou « certificates of occupancy » devaient transformer ces livrets en titre foncier<sup>87</sup>. Bien qu'ayant été mises en valeur par des particuliers, ces terres font partie du domaine national si elles n'ont pas été transformées en titres fonciers dans les délais requis. Aux termes de l'Ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier, la transformation de ces livrets

fonciers varie selon que l'on se trouve en zone urbaine ou en zone rurale<sup>88</sup>.

En zone urbaine, le délai de la transformation des livrets fonciers en titres fonciers est de 6 ans. Pour les terrains situés en zone rurale, le délai de la transformation des livrets fonciers en titres fonciers est de 15 ans. Si la mise en valeur peut devenir rapidement effective en milieu urbain et impulser la dynamique économique, cela est moins évident en zone rurale où se développe une économie de type familial. D'où l'écart entre les deux délais. Par ailleurs il est indiqué que : « La demande de transformation du « Certificate of occupancy » en titre foncier doit en outre être appuyée d'un procès-verbal de mise en valeur... »<sup>89</sup>. Ainsi, les terres inscrites dans le « Certificate of occupancy » peuvent faire l'objet d'une appropriation privative, à condition qu'elles soient mises en valeur.

En ce qui concerne les freehold lands, il faut dire que ce sont des terres acquises sous le régime de l'ex-Cameroun occidental, c'est-à-dire la Land and Native Rights Ordinance pour l'ex-Cameroun occidental. Relèvent de ce régime les terres ex-ennemies investies après la défaite allemande et qui étaient inoccupées et sur lesquelles se sont installées les populations<sup>90</sup>.

Pour les jugements des tribunaux, l'article 5 de l'Ordonnance n°74/1 telle que modifiée par celle n°77-1 du 10 janvier 1977 dispose que, sous peine de déchéance, les titulaires de jugements définitifs constitutif ou translatifs des droits sur des terrains doivent transformer leurs jugements en titres fonciers. Cette transformation prend effet à compter du 5 août 1974, date de publication de l'ordonnance n° 1 du 6 juillet 1974. Elle est enfermée dans un délai de 10 ans

<sup>86</sup> Article 3 de 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.

<sup>87</sup> L'article 4 de l'Ordonnance 77-1 du 10 janvier 1977 prévoit que : « Les titulaires de livrets fonciers ou de « certificates of occupancy » sur des terrains en milieu urbain sont tenus sous peine de déchéance, de les faire transformer en titres fonciers dans un délai de six ans à compter du 5 août 1974, date de publication de l'ordonnance n°1 du 6 juillet 1974; ledit délai est porté à quinze ans pour les terrains en milieu rural ».

<sup>88</sup> Article 4. (Ordonnance 77-1) du 10 janvier 1977). Les titulaires de livrets fonciers ou de « certificates of occupancy » sur des terrains en milieu urbain sont tenus sous peine de déchéance, de les faire transformer en titres fonciers dans un délai de six ans à compter du 5 août 1974 ; date de publication de l'ordonnance N° 1 du 6 juillet 1974 ; ledit délai est porté à 15 ans pour les terrains en milieu rural.

<sup>89</sup> Article 7 du 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.

<sup>90</sup> TJOUE (D.), *Droits domaniaux et techniques foncières en droit camerounais : étude d'une réforme législative*, Paris, Economica, 1982, p. 3.

pour les terrains urbains ou de 15 ans pour ceux de la zone rurale. En tout état de cause, le titulaire qui n'aura pas respecté le délai de 5 août 1974 ne peut bénéficier que l'immatriculation indirecte. Tout terrain qui ne respecte cette procédure va purement et simplement rentré dans l'une des catégories du domaine national nonobstant sa mise en valeur. En revanche, la transformation des livrets fonciers en titres fonciers, avant le 5 août 1974, confère à leurs titulaires le droit de propriété.

Il convient de citer aussi les terres mises en valeur en vertu de la transcription. Cette dernière, en tant que technique foncière, consiste pour son bénéficiaire à enregistrer certains actes juridiques dans des registres appelés registres de transcriptions. Les titulaires de ces actes doivent, sous peine de déchéance, les transformer en titres fonciers. En effet, l'Ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 Fixant le régime foncier indique que : « *Dès l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, les titulaires des droits découlant des actes énumérés en b, c, d et e du précédent article doivent les déposer au service provincial ou départemental des domaines en vue de leur publication dans les livres fonciers* »<sup>91</sup>. Transformés dans le délai, ces actes confèrent aux personnes ou collectivité installées avant cette date, sur les terres du domaine national<sup>92</sup>, le droit de propriété. Mais cette énumération suscite une interrogation, celle de savoir si cette liste est indicative ou limitative. A la lumière de cette disposition, il est permis de penser qu'il s'agit d'une énumération limitative. Cette Ordonnance limite donc les situations qui donnent aux titulaires de ce type de terrains l'occasion d'établir un titre foncier sur le terrain

occupé ou exploité. Une fois immatriculées, les terres ci-dessus énumérées cessent d'appartenir au domaine national ; elles font l'objet d'une propriété privée des particuliers.

Ainsi, le terrain ayant fait d'une appropriation par suite d'une mise en valeur fait partie d'une propriété privée<sup>93</sup> des particuliers. Au 5 août 1974, un certain nombre de terrains rentrent dans la propriété privée par suite d'une mise en valeur. Il s'agit tout d'abord des terrains immatriculés notamment sous l'égide du décret du 21 juillet 1932 qui avait prévu le régime foncier de l'immatriculation dans le Cameroun oriental ou de la Land and Native Rights Ordinance pour l'ex-Cameroun occidental.

Le deuxième cas de figure intéresse les terres dont la procédure d'immatriculation n'a pu être achevée avant la date de 5 août 1974. C'est l'hypothèse des terres à statut transitoire. On se demande si la transformation de ces terres est encore possible? Cette question a une importance indéniable puisque la loi prévoit que la transformation en titres fonciers est irrecevable après le 5 août 1974. Mais cette inquiétude se dissipe à la lecture de l'Ordonnance n°74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier. Justement il est indiqué que : « *Les procédures d'obtention de titre foncier ou de « certificate of occupancy » en cours à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance seront poursuivies jusqu'à leur terme, conformément à la réglementation en vigueur* »<sup>94</sup>. Sur le fondement de la mise en valeur, la loi autorise la continuité de la procédure de transformation en titres fonciers des terres même après 1974. Par contre seront frappées de déchéance les personnes dont la procédure d'immatriculation n'a pas abouti soit volontairement ou involontairement. A cet effet, la mise en valeur postérieure à 1974 ne saurait justifier une immatriculation directe<sup>95</sup>.

Avec l'Ordonnance de 1974, l'Etat pouvait récupérer toutes les terres en vertu de ce qu'il est propriétaires de tous les terrains. Mais en procédant autrement il a voulu, avec sagesse,

<sup>91</sup> Article 3 de l'Ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 Fixant le régime foncier.

<sup>92</sup> Art 15 de l'Ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 Fixant le régime foncier dispose que : « Les dépendances du domaine national sont classées en deux catégories : 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 » ; Au Sénégal, « constituent de plein droit le domaine national toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées ou dont la propriété n'a pas été transcrite à la Conservation des Hypothèques (...) » Voir l'article 1 de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964, relative au domaine national au Sénégal.

<sup>93</sup> Elle renvoie au droit réel que détient sur une parcelle de terre toute personne titulaire d'un titre foncier. Voir TCHANCHOU (H.), *Droit du contentieux foncier au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2018, p. 42.

<sup>94</sup> Article 6 de l'Ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 Fixant le régime foncier.

<sup>95</sup> TCHANCHOU (H.), *Droit du contentieux foncier au Cameroun*, op, cit, p. 24.



respecter et maintenir l'ordre social établi. Sous l'angle coutumier on considère que, depuis des années, les populations ont noué une certaine affection indéfectible avec la terre. Sans être une négation, les conditions exigées pour la transformation de certains actes visent simplement à mettre de l'ordre dans la distribution des terres. Sous le prisme juridique, on considère qu'une occupation des terres des populations sédentaires implique une mise en valeur qui génère des moyens de subsistance. Ainsi, le rôle du droit est de garantir aux titulaires des terres inscrites dans des actes cités ci-dessus une mise en valeur paisible. Au demeurant, le domaine national après le 5 août 1974 regroupe les terres inscrites dans les actes n'ont pas été transformés en titres fonciers avant l'entrée en vigueur de l'Ordonnance de 1974 et les terres à statut transitoire.

En tout cas, si les conditions sont réunies, la mise en valeur conduit à l'acquisition d'un droit de propriété. Elle est un élément fondamental dans l'appropriation du sol ; c'est pourquoi la loi exige simplement qu'elle soit constatée par un organe compétent surtout en matière de concession.

## **2- L'appropriation du sol à la suite d'une concession de mise en valeur**

Par le biais d'une concession suivie d'une mise en valeur, un terrain du domaine national est susceptible d'appropriation privative. La concession est un contrat par lequel l'autorité publique accorde une autorisation domaniale, un droit d'utilisation privative du domaine national<sup>96</sup>. Après sa mise en valeur, le domaine national de deuxième catégorie est susceptible de faire de l'objet d'une appropriation privative, notamment par voie de concession. Conformément aux dispositions du décret n° 76/166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national, les dépendances du domaine national « sont attribuées par voie de concession provisoire. Suivant le cas, celle-ci peut être transformée en bail ou concession définitive, dans les conditions prévues par le

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 46. Il existe plusieurs variétés de concessions, présentées ci-après, mais qui toutes correspondent à un contrat passé entre une personne publique qui est le concédant (État, collectivités territoriales) et une personne de droit privé ou de droit public (le concessionnaire). Voir

*présent décret* »<sup>97</sup>. Ainsi, les dépendances nationales libres de toute occupation peuvent être attribuées aux particuliers, par voie de concession ou de bail. L'objectif visé par la concession ou le bail réside dans la mise en valeur d'une dépendance nationale. Il apparaît que la concession est le mode normal de la mise en valeur d'une dépendance du domaine national non occupée ou non exploitée<sup>98</sup>. Cette forme d'acquisition du sol dépend selon que la concession porte sur le domaine national ou sur le domaine public.

En ce qui concerne la concession de mise en valeur du domaine national, la loi prévoit qu'elle : « (...) est octroyée pour des projets de développement entrant dans le cadre des options économiques, sociales ou culturelles de la nation »<sup>99</sup>. La concession provisoire d'une dépendance du domaine national non révoquée aboutit à une attributive définitive, lorsque les opérations pour lesquelles elle est octroyée ont été réalisées. C'est dire que la concession provisoire, non révoquée, confère un droit de propriété à la suite d'une mise en valeur partielle ou complète (les réalisations des opérations du développement économique, social ou culturel de la nation).

Pour la concession de mise en valeur du domaine public, la loi indique qu'elle est octroyée simplement à titre d'utilisation privative du domaine public<sup>100</sup>. Cette forme de concession a un caractère précaire, ce qui la distingue de la concession définitive. Celle-ci est réservée aux personnes de nationalité camerounaise qui ont mis en valeur le domaine national. Que cette mise en valeur soit partielle ou complète, l'attribution définitive n'est possible qu'après une concession provisoire suivie, le cas échéant, d'un bail<sup>101</sup>. Par conséquent la concession de mise en valeur, non révoquée, est un mode d'acquisition de la propriété.

<sup>97</sup> Article 1<sup>er</sup>.

<sup>98</sup> TIENTCHEU NJIAKO (A.), *Le titre foncier au Cameroun*, Yaoundé, AFRIKA, 2009, p. 37.

<sup>99</sup> Article 2 du Décret n°76/166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national.

<sup>100</sup> Article 9 de l'Ordonnance n°14/2 du 6 juillet 1914 fixant le régime domaniale.

<sup>101</sup> TCHANCHOU (H.), *Droit du contentieux foncier au Cameroun*, op. cit, p. 47.

Dans certains pays comme le Togo, l'on distingue plutôt la concession portant sur le domaine public<sup>102</sup> et la concession portant sur une parcelle privée de l'Etat ou de la commune<sup>103</sup>.

Au Cameroun comme au Togo, la concession non révoquée conduit à l'appropriation du sol soit du domaine national, soit du domaine public ou privée de l'Etat. Mais en droit foncier Camerounais la mise en valeur du domaine national à la suite d'une concession provisoire ne confère aux étrangers<sup>104</sup> qu'un bail emphytéotique<sup>105</sup>.

Il se dégage de ce qui précède que le domaine national ayant été mis en valeur, à la suite d'une concession non révoquée, peut faire l'objet d'une immatriculation indirecte. Cette immatriculation devient alors obligatoire. Le législateur tchadien prévoit, par exemple que l'immatriculation « *est notamment obligatoire lorsqu'une concession ou permis d'habiter est transformée en propriété par l'octroi d'une concession définitive* »<sup>106</sup>. L'immatriculation serait d'autant plus obligatoire lorsque le constat d'une mise en valeur partielle ou complète a été effectué par les services compétents. Elle permet à son bénéficiaire d'être à l'abri des situations précaires.

Certains pays comme le Tchad envisagent une mise en valeur collective. Ainsi, le législateur tchadien prévoit que « *Les terres mises en valeur collectivement feront l'objet de*

*dispositions spéciales prévoyant, soit le maintien du statu quo ; soit l'immatriculation au nom de la collectivité, lorsque celle-ci a acquis la personnalité juridique, soit l'immatriculation des terres au nom de l'État, qui en remet gratuitement la jouissance à la collectivité* »<sup>107</sup>. Comme au Tchad, le législateur camerounais exige tout de même une mise en valeur personnelle.

Au regard de ce qui précède, il ressort que la notion de mise en valeur s'appréhende comme un mécanisme d'appropriation privative du sol. Si la mise en valeur des terres antérieures au 5 août 1974 conduit à l'appropriation directe, celle intervenue postérieurement à cette date aboutit à l'appropriation indirecte du sol.

Toutefois, il faut observer que la mise en valeur est un mode d'appropriation fragile. Cette fragilisation se décline en deux points. D'une part parce que l'Etat peut retirer le terrain s'il juge que la mise en valeur est insuffisante ou non paisible. D'autre part, parce que l'Etat peut considérer la reprise du terrain nécessaire pour des besoins d'utilité publique, ou pour la satisfaction des demandes des investisseurs privés. Mais cette observation est loin d'occulter l'importance de la mise en valeur dans la gestion du sol.

## CONCLUSION

Les réflexions sur la mise en valeur en droit foncier camerounais ont permis de se rendre compte qu'elle se présente comme un moyen de protection du sol et comme une condition d'appropriation du sol. Dans la protection du sol, la mise en valeur est évidente dans la mesure où elle apparaît comme un moyen de preuve tant devant le juge administratif que devant le juge judiciaire. La mise en valeur apparaît, d'une part, comme condition d'appropriation du sol du domaine national au 5 août 1974 et, d'autre part, comme condition d'appropriation du sol du domaine national postérieure au 5 août 1974.

Toutefois, elle présente une imperfection tant dans la protection du sol que dans son appropriation. Imparfaite dans la protection du sol, la notion de la mise en valeur l'est car elle est dépourvue de contrainte normative. Non

<sup>102</sup> La concession de mise en la portant sur le domaine public confère à son bénéficiaire, moyennant redevance ou à titre gratuit, le droit d'occuper et d'utiliser à titre privé et pour une durée déterminée une partie (dépendance) du domaine public ; ce droit, précaire, est révocable à tout moment

<sup>103</sup> Celle relative à une parcelle privée de l'Etat attribuée à une personne privée, physique ou morale à charge pour celle-ci de la mettre en valeur (...) durant une période déterminée moyennant le versement d'une redevance annuelle. Voir l'article 9 de la Loi n°2018-005 du 14 juin 2018 portant Code foncier et domaniale au Togo

<sup>104</sup> Voir sur la question FANSI (P.-M.), « L'accès des étrangers à la terre camerounaise », in *Droit et politique de l'immobilier au Cameroun en Afrique, Exemple du Cameroun*, Mélanges en l'Honneur de André TIENTCHEU NJIAKO, PUA, 2015, p. 185.

<sup>105</sup> Article 10 du Décret n°76.166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national.

<sup>106</sup> Article 1 de la Loi n°024 du 22 juillet 1967 sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers au Tchad.

<sup>107</sup> Article 20 de la Loi n°024 du 22 juillet 1967 sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers.

seulement elle ne peut pas être invoquée devant le juge, mais parce le titre foncier est le seul mode plausible de preuve de la propriété foncière. Néanmoins, la mise en valeur à cet intérêt indéniable qu'elle recommande, incite, dissuade et influence les comportements des occupants du domaine national. Imparfaite, la mise en valeur l'est parce qu'elle conduit à une appropriation fragile. Cette fragilisation vient du fait que l'Etat peut à tout moment retirer le terrain occupé si la mise en valeur n'est pas paisible, suffisante ou effective. Et aussi parce que l'Etat peut considérer la reprise du terrain nécessaire pour des besoins d'utilité publique. De ce point de vue, elle influence le contentieux en ce sens qu'elle se présente comme solution au problème de preuve. Au regard de ce qui précède, on peut se demander s'il n'est pas important d'élaborer un principe de la mise en valeur en droit foncier camerounais. /.

## BIBLIOGRAPHIE

### A. OUVRAGES

- CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, Puf, 2<sup>e</sup> éd., 2012, p. 1052.
- GERTI HESSENLING, *Pratiques foncières à l'ombre du droit*, African Studies Center, 1992,
- GOUEMEN (J.), *Les politiques foncières et domaniales du Cameroun. De l'ère précoloniale à nos jours*, Thèse de Doctorat Ph/D, Université de Yaoundé II, 2007.
- MELONE (S.), *La parenté et la terre dans la stratégie de développement : l'expérience camerounaise*, Thèse, Université de Paris, 1968.
- OWONA (J.), *Domanialité publique et expropriation pour cause d'utilité publique au Cameroun*, L'Harmattan, 2012.
- TIENTCHEU NJIAKO (A.), *Droit réel et domaine national au Cameroun*, PUA, Yaoundé, 2004.
- ROCHFELD (J.), *Les grandes notions du droit privé*, Puf, Coll. Thémis, 2<sup>e</sup> éd., 2013.
- TCHANTCHOU (H.), *Droit du contentieux foncier au Cameroun*, L'Harmattan, 2008.
- TJOUEN (D.), *Droits domaniaux et techniques foncières en droit camerounais : étude d'une réforme législative*, Paris, Economica, 1982.
- TIENTCHEU NJIAKO (A.), *Le titre foncier au Cameroun*, Yaoundé, AFRIKA, 2009.

## ARTICLES DE DOCTRINE

- BANGA GUISSSE (P.), « Le domaine national : une figure juridique complexe », in *RT, Juridis périodique* n° 41, Mars, 2000.
- DONFACK SOBGOUM (E.-F.), « La nullité du titre foncier », in *Droit et politique de l'immobilier au Cameroun en Afrique, Exemple du Cameroun*, Mélanges en l'Honneur de André TIENTCHEU NJIAKO, PUA, 2015.
- DZEUKOU (G.-B.), « Les doubles ventes immobilières », in *Droit et politique de l'immobilier au Cameroun en Afrique, Exemple du Cameroun*, Mélanges en l'Honneur de André TIENTCHEU NJIAKO, PUA, 2015.
- NKOULOU (Y.-S.), « Le titre foncier comme instrument de preuve », in *Droit et politique de l'immobilier en Afrique l'exemple du Cameroun*, Mélanges en l'Honneur de André TIENTCHEU NJIAKO, 2015.
- ZAMBO MVENG (R.-S.) « *L'idée de la propriété dans les saintes écritures, point de vue théologique et approche systémique* », Conférence de Mbalmayo, Hôtel de ville de Mbalmayo le 18 novembre 2005, p. 94.