

# Le Contrôle De La Délivrance Du Permis De Construire Par Le Juge : Note Sous Affaire KUATE Sylvestre c/CUD

DOUNGUÉ KAMO Grégoire Yves

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

Université de Dschang (Cameroun)

E-mail: [kamogregoire@outlook.com](mailto:kamogregoire@outlook.com)

**Résumé-** L'autorité municipale exerce plusieurs fonctions en matière d'urbanisme au Cameroun. En sa qualité de garant de l'intérêt public dans la mise en œuvre du droit de propriété, il doit s'assurer que les particuliers font un usage conforme à la réglementation en matière d'urbanisme. L'affaire KUATE Sylvestre c/CUD, objet de la présente étude met en évidence le contrôle des attributions du Délégué du gouvernement (désormais Maire de la ville ou « super maire »), dans le cadre de la délivrance du permis de construire. Dans cette affaire, le requérant qui demande au juge administratif du Littoral d'enjoindre le Délégué du gouvernement auprès de la Communauté Urbaine de Douala de lui délivrer un permis de construire sous prétexte qu'il a préalablement obtenu un titre foncier sur le terrain objet du litige, est débouté par le juge. Par cette décision, le tribunal administratif du littoral réaffirme les spécificités du contentieux de l'urbanisme, notamment le principe de l'indépendance des législations en matière d'urbanisme et l'interdiction pour le juge de faire l'injonction à l'autorité compétente pour délivrer un permis de construire.

him a building permit, on the pretext that he previously obtained a land title on the ground object of the dispute, is dismissed. By this decision, the Administrative Court reaffirms the specificities of town planning litigation, such as the principle of the independence of legislations and the prohibition for the judge to make injunctions to the competent authority in order of issuing a building permit.

**Keywords—***Building Permit, Urban Community of Douala, Injunction, Irregularity, Violation .*

**Mots clés —***Permis de construire, Communauté Urbaine de Douala, injonction, irrégularité, violation.*

**Abstract-** The Municipal authority exercises several competences in urban planning in Cameroon. As a guarantor of the public interest in the implementation of the right of ownership, he must ensure that individuals fulfill their right in accordance with urban planning regulations. The Kuate Sylvestre c/CUD case, which is the subject of this study highlights the control of the powers of the Government's delegate (now mayor of the city or « super mayor »), with regard of the issuance of the building permit. In this case, the applicant who requests the administrative judge of the littoral region of Cameroon to oblige the Government's delegate to the Urban Community of Douala to issue for

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU LITTORAL****B.P : 4880 DOUALA****REPUBLIQUE DU CAMEROUN****Paix-Travail-Patrie**

M.R.M

**ANNEE 2016****AU NOM DU PEUPLE CAMEROUNAIS****RECOURS N°15/RG/QD/15 Du  
23 Février 2015**

..... L'an deux mille seize ;

..... Et le **28 du mois d'avril** ;

---- Le Tribunal Administratif du Littoral à Douala,

**COMPTE N° 060/P/15**

siégeant au Palais de Justice de ladite ville, en la salle des audiences ordinaires et composé comme suit :

**AFFAIRE :****KUATE Sylvestre  
Me SOHAING-NEM**..... Monsieur **ENYOUMA NYEMB Moïse Valentin**,

Juge audit Tribunal..... Président ;

---- Monsieur **GONONDO BLADI**,

Juge,

Membre ;

-----Monsieur **AMADA BOUKAR** ,.....**CONTRE :  
COMMUNAUTE URBAINE DE  
DOUALA (CUD)**

Juge,..... Membre ;

**NATURE DE L'AFFAIRE**

Ordonner qu'il soit délivré un permis de bâtir au requérant sur immeuble objet du titre foncier n°40511 /W et annuler la lettre du 8 avril 2010.

..... En présence de **Monsieur BESSALA****ATANGANA Hervé**, Attaché au Parquet Général,

Chargé du Contentieux Administratif,

occupant le banc du Ministère Public ;

Avec l'assistance de **Maître****ESSOUKAN EDOUBE Thérèse** , Greffier tenant

la plume ;

----- A rendu en audience publique ordinaire,

conformément à la loi, le jugement dont la teneur

suit :

**JUGEMENT N° 79/QD/16  
du 28 avril 2016****DECISION  
(Lire le dispositif)**

----- Sur le recours intenté ;

PAR

**Monsieur KUATE Sylvestre** ayant pour conseil  
Maître

**SOHA1NQ NEIM**, Avocat au Barreau du  
Cameroun, Tel : 699 92 50 35 .....

-----D'une Part ;

**CONTRE**

-----LA COMMUNAUTE URBAINE DE  
DOUALA (CUD), ayant pour conseil la SCP  
NICO Halle & CO-LAW FIRM, Avocat au  
Barreau du Cameroun B.P :4876 Douala .....

..... - .....

----- D'autre Part ;

..... Par requête introduite au greffe le 02  
septembre 2010 sous le numéro 927, sieur  
KUATE Sylvestre ayant pour Conseil Maître  
ABDOUL AZIZ Avocat à Douala a saisi la  
Chambre Administrative de la Cour Suprême  
d'un recours aux fins d'ordonner qu'il soit  
délivré un permis de bâtir au requérant sur son  
immeuble objet du titre foncier n°40511/W et  
d'annuler la lettre de Monsieur le Délégué du  
gouvernement auprès de la Communauté  
Urbaine de Douala datée du 8 avril 2010 ;

-----Ladite requête est ainsi formulée :

----- A L'HONNEUR DE VOUS EXPOSER:

« -----Qu'il est propriétaire d'un immeuble non  
bâti sis à Douala

IV<sup>ème</sup>, quartier de Bonabéri, au lieu dit  
BOJONGO à MBEDI, d'une contenance  
superficielle de 2023 m<sup>2</sup>, objet du Titre Foncier  
n° 40511 du département du Wouri, volume 203,  
folio 156 (Pièce 1);

«-----Qu'en vu d'engager des travaux de  
construction sur son

immeuble dont la propriété ne souffre d'aucune  
contestation, il a sollicité de la Communauté  
Urbaine de Douala un permis de construire;

«-----Que dans la correspondance datée du 08  
Avril 2010 à lui adressée, la Communauté  
Urbaine de Douala par l'organe du Délégué du  
gouvernement répondra ainsi à sa requête aux  
fins d'obtention du permis de construire :

«-----J'ai le regret de vous faire savoir qu'il m'a  
été donné de constater que le terrain ci-dessus  
cité empiète de manière flagrante sur le domaine  
public, l'établissement du Titre Foncier n'ayant

guère défendresse les règles relatives à  
l'ordonnance n°74- 2 du 06 Juillet 1974 fixant le  
régime foncier domanial qui dispose que les  
biens du domaine public sont inaliénables,  
imprescriptibles et insusceptibles  
d'appropriation privée ».

« -----Toutefois, je tiens à vous rappeler que les  
études relatives à l'aménagement des  
pénétrantes EST et OUEST de la ville de Douala  
sont très avancées ; par conséquent il ne m'est  
pas possible d'accorder une suite favorable à  
votre demande ;» (Pièce 2)

« -----Mais attendu que ce rejet de la demande  
du permis de construire du requérant ne repose  
sur aucun fondement légal et encore moins  
factuel ;

« Attendu en effet qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup>  
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, décret pris en application  
L'ordonnance n°74-2 du 06 Juillet 1974 fixant le  
régime foncier domanial qui motive le rejet de la  
demande du requérant « Le titre foncier est la  
certification de la propriété immobilière. Sous  
réserves des dispositions des articles 2 (alinéa 3)

et 24 du présent décret, le titre foncier est inattaquable, intangible et définitif.....

«-----Attendu que l'article 2 du même décret dispose quant à lui que :

« (1) Toute personne dont les droits ont été lésés par suite d'une immatriculation, n'a pas de recours sur l'immeuble, mais seulement en cas de dol, une action personnelle en dommages-intérêts Contra l'auteur du dol,

« (2) L'action est portée devant la juridiction civile du lieu de situation de l'immeuble.

« (3) Toutefois, le Ministre chargé des affaires foncières peut, en cas de faute de l'administration, résultant notamment d'une irrégularité commise au cours de la procédure d'obtention du titre foncier, et au vue des actes authentiques produits, procéder au retrait du titre foncier irrégulièrement délivré... »

« -----Qu'en prenant cette décision, le Délégué du gouvernement auprès de la Communauté Urbaine de Douala s'est substitué au Ministre chargé des affaires foncières, en l'occurrence le Ministre des Domaines et des Affaires Foncières qui est seul garant des biens immeubles appartenant à l'État;

«-----Qu'il en résulte que cette décision procède purement et simplement d'un excès de pouvoir

«-----Attendu par ailleurs que le Délégué avait d'ores et déjà précédemment rejeté une première requête du requérant, motifs pris de ce que « aucun acte juridique ou contrat le liant avec le propriétaire de ce terrain situé au lieu dit BOJONGO' A MBEDI ne figure dans le dossier d'une part,

d'autre part de ce que un réseau électrique aérien.moyenne tension traverse ce terrain sur sa longueur » (Pièce 3);

« -----Que bien que le requérant ait produit cet acte juridique qui est le Titre Foncier a lui délivré et pris des dispositions pour faire déplacer les poteaux des lignes électriques de moyenne tension surplombant l'immeuble litigieux, la Communauté n'a pas cru en tenir compte dans sa décision ;

« -----Attendu qu'en réalité, le Délégué du gouvernement auprès de la Communauté Urbaine de Douala a été induit en erreur par ses collaborateurs :

« -----Qu'en effet, les motivations de sa décision sont à rechercher dans les visées expansionnistes du groupe SC MAYA qui veut faire main basse à tout prix sur le terrain du requérant

«-----Attendu que partant que cette décision fait un énorme grief au requérant dès lors qu'il est dans l'impossibilité de viabiliser son immeuble.

« ---Qu'une telle décision procède purement et simplement d'un excès de pouvoir ;

« -----Qu'avant le présent recours Sieur KUATE Sylvestre avait, en date du 21 avril 2010, introduit un recours gracieux préalable auprès de cette autorité, lequel à ce jour est resté sans effets ; (pièce 4)

«-----Qu'il importe cependant, au regard de ces développements, d'annuler purement et simplement cette décision de rejet et d'ordonner que lui soit délivré le permis de construire sur son immeuble :

« C'EST POURQUOI LE REQUÉRANT SOLLICITE.

« QU'IL VOUS PLAISE MONSIEUR LE

*PRESIDENT :*

*« Lui donner acte du dépôt de sa requête :*

*« Bien vouloir annuler la décision de rejet de la demande du requérant tendant à la délivrance d'un permis de construire sur son immeuble objet du titre foncier N°40511 du département du Wouri, volume 203, folio 156 prise par' le Délégué du gouvernement auprès de la Communauté Urbaine de Douala pour excès de pouvoir ;*

*« Bien vouloir ordonner à cette autorité de délivrer ou requérant le permis de construire sur son immeuble objet du Titre Foncier N°40511 du département du Wouri, volume 203, folio 156.*

### **SOUS TOUTES RESERVES**

..... La Communauté Urbaine de Douala, sous la plume de son conseil susnommé, a produit son mémoire en défense et enregistré le **7 Février 2011** au Greffe de la Chambre Administrative de la Cour Suprême sous le **n°190**.

Ledit mémoire est ainsi articulé :

..... **PLAISE A LA COUR**

*«-----Vu le recours en annulation pour excès de pouvoir no. 927 introduit en date du 02 Septembre 2010 auprès de la Chambre Administrative de la Cour Suprême du Cameroun par sieur KUATE Sylvestre ;*

*«-----Vu la notification du Greffier en Chef de la Chambre Administrative de la Cour Suprême datée du 10 Janvier 2011 et ensemble les pièces produites par le recourant au soutien de son action ;*

*«----- Attendu qu'il est fait grief à la Communauté Urbaine de Douala d'avoir rejeté la demande du sieur KUATE Sylvestre tendant à*

*la délivrance d'un permis de construire sur son terrain objet du titre foncier no. 405111W au motif que ledit terrain empiète sur le domaine public ;*

*«-----Qu'en agissant ainsi, le Délégué du gouvernement auprès de la Communauté Urbaine de Douala a excédé les pouvoirs qui sont siens;*

*«-----Mais attendu que le recours Urbaine de Douala a fait bon usage des pouvoirs qui lui sont conférés comme il sera démontré dans les lignes qui suivent ;*

*« -----Attendu qu'en date du 17 Juin 2009 sieur Kuate Sylvestre a saisi la Communauté Urbaine de Douala d'une demande de délivrance de permis de construire ;*

*« -----Qu'en application de l'article 19 de la loi no. 2004-003 du 21 Avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun qui dispose que : « aucune construction provisoire au définitive, aucune modification extérieure d'un bâtiment existant, aucune installation matérialisée de façon permanente ou temporaire par l'occupation d'une emprise de quelques dimensions que ce soit sur une parcelle du périmètre urbain d'une commune, ne peut être édifiée sans autorisation préalable de la Mairie compétente... . Il appartenait au Délégué du gouvernement auprès de la Communauté Urbaine de Douala d'autoriser les constructions projetées par le recourant;*

*«-----Que dans sa démarche, il était de bon ton qu'il se rassure de ce que les conditions de délivrance d'un, permis de bâtir sont respectées en l'espèce ;*

*«-----Que ce faisant, il devrait vérifier que les dispositions de*

*l'article 9 de la loi précité sont respectées;*

«-----Que cet article dispose que : « sont inconstructibles sauf prescriptions spéciales, les terrains exposés à un risque naturel, les parties du domaine public classées comme telles et les aires écologiquement protégées telles que définies par la législation relative à la gestion de l'environnement » ;

«-----Que complétant la disposition suscitée, l'article 4 de l'ordonnance no. 74-02 du 06 Juillet 1974 dispose que : «font partie du domaine public artificiel (...) les routes nationales et provinciales et une emprise de quarante (40) mètres de part et d'autre de l'axe de la chaussée. Cette emprise est réduite à dix (10) mètres cl partir du bord extérieur du trottoir dans les agglomérations et à cinq (05 mètres en ville » ;

«-----Qu 'il convient de relever de plus fort que le terrain de monsieur KUATE Sylvestre est situé à proximité de la route nationale n° 03 ;

«----- Qu'en vue de se rassurer du respect des règles édictées par la loi n°. 2004-003 et de l'ordonnance no. 74-02 précitées, le Délégué du gouvernement a instruit le département de construire de son service de procéder à des vérifications afin que la demande de sieur KUATE Sylvestre soit solutionnée ;

«-----Qu'à la suite des travaux de ce département, des rapports ont été dressés (voir des pièces no. 1 et 2 du bordereau des pièces) sur la base desquels le délégué a apporté une solution de rejet à la demande à lui présentée ;

«-----Qu'en effet, il a été rapporté que le terrain situé à Bojongo et objet du titre foncier no. 40511, assiette de la demande de délivrance du permis de bâtir, ne respecte pas les limites édictées par l'article 4 de l'ordonnance no. 74-2

du 06 Juillet 1974 ;

«-----Que bien qu'ayant obtenu un titre foncier, sieur Kuate Sylvestre doit se pénétrer de l'idée selon laquelle tous les terrains objet de titre foncier ne sont pas obligatoirement constructibles ;

«-----Que de plus fort, les travaux pour l'aménagement des pénétrantes Est et Ouest sont largement avancés (pièce n° 3);

«-----Que ces travaux donneront lieu à des déguerpissements et expropriations ;

«-----Qu'en vue de rendre la tâche facile tant à l'État qu'aux populations, la délivrance d'un permis de bâtir pour un terrain situe dans une zone assiette de ces travaux, ne serait pas indiqué étant entendu que les constructions érigées à ces endroits devront être pris en compte lors des procédures d'expropriation ;

« -----Qu 'il convient de relever que le rejet accordé à la demande de délivrance de permis de bâtir de sieur Kuate Sylvestre ne vise pas à remettre en question son titre foncier no. 40511 sur son terrain et ne constitue non plus une démarche en annulation de ses droits ;

«-----Qu'il échet de rejeter le recours en annulation pour excès de pouvoir introduit par sieur KUATE Sylvestre ;

«-----PAR CES MOTIFS

« Vu le recours introduit par sieur KUATE Sylvestre ;

« Vu les pièces jointes ;

« Mais vu les pouvoirs confères au Délégué du gouvernement par la loi no. 2004-003 du 21 Avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun et les dispositions de l'Ordonnance no. 74-2 du 06 Juillet 1974 ;

..... Bien vouloir constater que le terrain de sieur KUATE Sylvestre situé à proximité de la route nationale no. 3 et objet du titre foncier n°. 40511 assiette de la demande de délivrance du permis de construire dont la décision de rejet est querellée, ne respecte pas les dispositions de l'article 4 de l'ordonnance susvisée ;

..... Bien vouloir constater de plus fort que les travaux de pénétrants Est et Ouest sont très avancés, les quels travaux donneront lieu à des déguerpissements et expropriations ;

« ..... Bien vouloir constater que lors des procédures d'expropriations, la valeur des constructions érigées sur les zones à déguerpier est prise en compte dans le calcul des indemnités allouées ;

« ..... Bien vouloir constater que c'est du fait du respect de toutes ces contraintes que la décision de rejet aujourd'hui querellée a été réservée à la demande de sieur KUATE Sylvestre.

« EN CONSEQUENCE:

«-----Bien vouloir rejeter le recours en annulation pour excès de pouvoir introduit par sieur Kuate Sylvestre comme non fondé ;

«-----Bien vouloir maintenir la décision de rejet accordé à sa demande de délivrance d'un permis de construire.

**SOUS TOUTES RESERVES.**

.....Le requérant a produit son mémoire en réplique daté du 14 février 2012 **et enregistré le 16** du même mois **sous le N° 196.**

Ledit mémoire est libellé de la manière suivante :

«-----PLAISE A LA COUR:

« -----Vu le recours en annulation pour excès de pouvoir de Sieur KUATE Sylvestre introduit en date du 02 septembre 2010 par devant la

Chambre Administrative de la Cour de céans sous le Numéro 927 ;

«-----Vu le mémoire en défense de la Communauté Urbaine de Douala tendant au rejet dudit recours reçu au Greffe de la Cour sous le N°190 en date du 07 février 2011 ;

«-----Vu la notification N°0327/L/G/C5/CAY datée du 31 janvier 2012 de Monsieur le Greffier en Chef de la Chambre Administrative de la Cour Suprême du Cameroun ;

«-----Vu la procédure suivie, ensemble les dispositions de la loi n°2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des Tribunaux administratifs :

«-----Attendu qu'au soutien de son augmentation tendant au rejet de l'action du recourant, la Communauté Urbaine de Douala soulève, de façon très peu sérieuse au demeurant, des incohérences qui ne sauraient en tout état de cause, retenir l'attention de la Cour de céans;

«-----Attendu qu'elle soutient en effet que le refus de délivrance d'un permis de bâtir au Sieur KUATE Sylvestre, trouve son fondement sur une série de textes de lois et notamment :

« - Les articles 19 et 9 de la loi n°2004—003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun ;

« - L'article 4 de l'ordonnance N°74-02 du 06 juillet 1974 ;

« Qu'elle indique d'une part, en application combinée des articles 9 et 4 susvisés que les terrains faisant 'parties du domaine public classés comme telle » sont inconstructibles et que, d'autre part, le • Domaine Public artificiel » couvre

«-----les routes nationales et provinciales et une emprise de quarante (40) mètres C.) cinq mètres en ville » ;

«-----Que la Communauté Urbaine précise enfin que les travaux d'aménagement des pénétrants Est et Ouest sont largement avancés » et que ces travaux donneront certainement lieu à des expropriations ;

«-----Que de ce point de vue et, c'est en vue de rendre la tâche facile à l'État, la délivrance d'un permis de bâtir (...) ne serait pas indiqué dès lors que l'État du Cameroun procédera dans le futur à des expropriations forcées dans cette zone ;

«-----Mais attendu que ce raisonnement éhonté démontre le malaise dans lequel se trouve la Communauté Urbaine de Douala;

«-----Qu'à aucun moment, elle n'aura excipé ces motifs au recourant dans son refus de lui délivrer le permis de bâtir ;

«-----Qu'il s'ensuit que cette argumentation laborieuse l'a été de toute pièce et surtout pour les besoins de la cause ;

«-----Qu'au demeurant, la Communauté Urbaine de Douala doit se rendre à l'évidence de ce que l'immeuble de Sieur KUATE Sylvestre ne fait pas parti du domaine Public dès lors que : « les immeubles destinés à faire partie du Domaine public artificiel de l'État sont classés par décret » ; article 5 ord N°77/2 du 1 janvier 1977 ;

«-----Que bien plus, le domaine public comprend tous les biens meubles et immeubles qui, par nature ou par destination, sont affectés soit à l'usage direct du public, soit aux services publics ;

«-----Qu'à ce titre, ces biens sont inaliénables, imprescriptibles, insaisissables et sont insusceptibles d'appropriation privé », article 2 ord n°72-2 du 06 juillet 1974 notifiée par l'ordonnance n°77 - 2 du 10 janvier 1977 fixant le régime domanial ;

«-----Que malheureusement, la Communauté

Urbaine de Douala s'est volontairement trompée dans son appréciation de ce qu'est le Titre Foncier qui est la certification officielle de la propriété immobilière, lequel, faut-il le rappeler, est inattaquable, intangible et définitif ;

«-----Qu'à en croire cette dernière en effet, le recourant devrait se pénétrer de l'idée selon laquelle tous terrains objet de Titre Foncier ne sont pas obligatoirement constructibles ».

«-----Mais attendu que, s'il fallait encore s'en convaincre, ce raisonnement traduit l'embarras de son auteur ;

«-----Qu'il sera rappelé à cet égard que l'obtention d'un Titre Foncier au Cameroun est entourée d'un formalisme rigoureux qui échappe à tout amateurisme ;

«-----Qu'en effet, la section 1 traitant des précautions à prendre avant l'établissement du Titre Foncier du Décret n°76 - 165 du 27 avril 1976 est assez édifiante ;

«-----Que de fait, l'article 30 du décret susvisé indique clairement que : « les plans annexés doivent, avant toute publication dans le livre foncier, faire l'objet d'un visa confirmatif du service du cadastre que devra s'assurer qu'ils restent en tous points concordants à la configuration initiale des immeubles concernés, et qu'ils n'empiètent pas sur des dépendances du domaine public naturel ou artificiel » ;

«-----Que l'article 31 poursuit en disposant qu'« avant de procéder à toute transformation des actes en titre foncier, le chef du service provincial des Domaines doit vérifier sous sa responsabilité les pièces déposées et s'assurer en outre de l'identité des parties ;

« 2°- De la disponibilité de l'immeuble »

«-----Que pour clore ce chapitre, l'article 32 dispose in fine que les immeubles frappés d'expropriation ne sont pas disponibles et ne sauraient en conséquence faire l'objet d'un Titre Foncier ;

«-----Qu'ainsi, au mépris de toute cette procédure ayant abouti à l'obtention du Titre Foncier de son immeuble, la Communauté Urbaine de Douala dans une décision inique et scandaleuse, refuse de délivrer le permis de bâtir au recourant afin d'exploiter son immeuble ;

«-----Que dans ces conditions, sauf à prétendre que le Titre Foncier du recourant est un faux, parce qu'ayant été obtenu en marge de la légalité, la Communauté Urbaine de Douala ne peut sérieusement soutenir sa décision de refus ;

«-----Que cette décision de refus procède assurément d'un excès de pouvoir que le Juge administratif doit sanctionner par son annulation pure et simple ;

«-----Attendu par ailleurs, en second lieu, afin de soutenir cette décision abusive, la Communauté Urbaine de Douala indique qu'en vue de rendre la tâche facile à l'État du Cameroun qui ne manquera pas de procéder à des expropriations dans la zone concernée, elle a cru devoir, en amont et illégalement, refuser à un citoyen d'exercer son droit consacré par la constitution de disposer de son bien en refusant de lui délivrer un permis de bâtir ;

«-----Qu'il convient d'emblée de noter pour battre en brèche l'argument ayant consisté à affirmer gratuitement que le terrain du recourant empiéterait le domaine public artificiel, que l'expropriation dont elle fait grand cas, « affecte uniquement la propriété privée » voir article 2, loi 85 - 09 du 04 juillet 1985 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation ;

«-----Qu'il est pour le moins extraordinaire et

peu sérieux de soutenir en même temps deux raisonnements contradictoires ;

«-----Qu'en effet, soit le terrain du Sieur KUATE Sylvestre empiète le domaine public auquel cas, son Titre Foncier consécutif serait un faux, soit alors reconnaître l'authenticité de cet acte en pensant que l'État du Cameroun fera certainement procéder, dans un avenir qu'on ne maîtrise pas, à des expropriations, auquel cas, refuser à lui délivrer un permis de bâtir relève de l'abus pur et simple ;

«-----Qu'en tout état de cause, il n'appartient pas à la Communauté Urbaine de prendre des mesures conservatoires tendant à anticiper la politique de pouvoir exécutif ;

«-----Qu'en effet, si l'État du Cameroun décide, pour la réalisation des objectifs d'intérêt général, recourir à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'État du Cameroun devra à ce moment rendre un décret d'expropriation, lequel entraîne le transfert de propriété et permet de muter les Titres existants au nom dudit État ou de toute autre personne de droit public bénéficiaire de la mesure ;

«-----Qu'en l'absence d'un tel acte pris par le pouvoir exécutif, la Communauté Urbaine de Douala ne saurait valablement et légalement se poser en pouvoir exécutif violant par le fait même les droits constitutionnels des citoyens camerounais ;

«-----Qu'il s'en suit que cet argument vétilleux procède tout simplement d'un excès de pouvoir qui doit être sanctionné ;

« PAR CES MOTIFS :

« (Et tous autres à ajouter, à déduire ou à suppléer en cas de besoin même d'office)

«-----Bien vouloir adjuger au Sieur KUATE

*Sylvestre l'entier bénéficiaire de son recours en annulation pour excès de pouvoir ainsi que des présentes non contraires ;*

*« L'y dire fondé ;*

*« EN CONSÉQUENCE :*

*«-----Après annulation de la décision de rejet de la demande du recourant tendant à la délivrance d'un permis de construire ;*

*« -----La Cour voudra bien ordonner au Délégué du gouvernement du Littoral à lui délivrer le permis de construire sur son immeuble objet du Titre Foncier 40511/W vol 203 folio 156 ;*

*Rien vouloir enfin, sous le fondement des articles 55 et suivants de la loi N°2006/ 022 du 29 décembre 2006, condamner la Communauté Urbaine de Douala aux entiers dépens de l'article 57 de la loi susvisée au profit de Maître ABDOUL AZIZ, Avocat aux offres et affirmations de droit.*

***SOUS TOUTES RESERVES***

***Et ce, sera justice.***

*« -----La Communauté Urbaine de Douala a produit son mémoire en duplique enregistré le **16 Octobre 2012** sous le N°**1513** au greffe de la Chambre Administrative de la Cour Suprême et présenté ainsi qu'il suit:*

*«-----PLAISE A LA COUR*

*«-----Vu l'exploit de notification daté du 1<sup>er</sup> Octobre 2012 Ministère de Maître OMAM Florence, Huissier de justice près la Cour d'Appel du Centre et les Tribunaux de Yaoundé agissant par l'intermédiaire de Maître EKINDI J.P Marcelle, Huissier de justice près la Cour d'Appel du Littoral et les Tribunaux de Douala ;  
..... Vu la correspondance du greffier en chef*

*de la chambre Administrative de la Cour Suprême du Cameroun référencée n° 2811/LYG/CS/CAY du 27 Août 2012 ;*

*«-----Vu le mémoire en réplique de Sieur KUATE Sylvestre daté du 14 Février 2012 au soutien de son recours en annulation ;*

*«-----Attendu que dans ledit mémoire, Sieur KUATE Sylvestre sollicite d'une part l'annulation de la décision de rejet apportée à sa demande de délivrance d'un permis de construire par le Délégué du gouvernement auprès de la Communauté Urbaine de Douala, d'autre part qu'il lui soit ordonné de lui délivrer le permis de construire sur son immeuble objet du Titre Foncier n° 40511/W Vol 203 Folio 156 ;*

*«-----Qu'il soutient que son terrain n'empiète pas sur le domaine public parce qu'il a un Titre Foncier et « que l'obtention de ce titre au Cameroun est entourée d'un formalisme rigoureux qui échappe à tout amateurisme »;*

*«-----Qu'il poursuit en alléguant qu'il n'appartient pas à la Communauté Urbaine de Douala de prendre des mesures conservatoires tendant à anticiper la politique du pouvoir exécutif en cas d'expropriation ;*

*«-----Mais attendu que l'action de Sieur KUATE Sylvestre ne peut prospérer;*

*«-----Que le formalisme dont fait cas Sieur KUATE Sylvestre n'est pas toujours scrupuleusement observée*

*«-----Que pour s'en convaincre et surtout dans le contexte économique actuel, nous sollicitons qu'à défaut de procéder à une descente sur les lieux que la Cour ordonne une expertise cadastrale pour dégager un état des lieux litigieux, ce conformément aux dispositions de l'article 116 du code de procédure civile et commerciale dont la teneur suit: «S'il y a lieu, au*

*Cours d'un procès ou avant tout procès, à la visite ou estimation d'objets, ouvrages ou marchandises, il sera nommé un ou trois experts par le Tribunal »*

*«-----Que cette expertise aura le mérite de rétablir la vérité entre les parties et démontrera de plus fort, que les vérifications édictées par la loi ne sont pas toujours minutieusement observées par ceux qui en sont chargés ;*

*«-----Que s'il y a eu des légèretés à quelque moment que ce soit de l'établissement du Titre Foncier, la Communauté Urbaine n'est pas tenue de les valider ;*

*« PAR CES MOTIFS*

*«-----Vu les dispositions de l'article 116 du Code Procédure Civile et Commerciale ;*

*«-----Bien vouloir constater qu'une expertise cadastrale est opportune pour déterminer l'état des lieux du terrain objet du Titre Foncier n° 40511/W ;*

*« EN CONSEQUENCE*

*«-----Bien vouloir ordonner une expertise cadastrale aux fins de dresser un état des lieux du terrain objet du Titre Foncier n° 4051 1/W pour se rendre à l'évidence que le site litigieux fait partie du domaine public ;*

*«-----Bien vouloir adjuger à la Communauté Urbaine de Douala l'entier bénéfice de ses précédent et présent mémoires.*

*« SOUS TOUTES RESERVES*

----- Enrôlée à l'audience du 7 janvier 2016, cette affaire a été débattue et mise en délibéré pour jugement être rendu le 04 février 2016 sur l'exception d'incompétence soulevée par le Ministère Public ;

-----La cause a été renvoyée au 7 avril 2016 pour notification du jugement avant dire droit et

débat au fond puis mise en délibéré pour jugement être rendu à l'audience du 28 avril 2016 ;

-----Advenue cette date, il a été décidé ce qui suit :

### **LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

..... Vu la requête contentieuse introduite le 2 février 2010 au greffe de la Chambre Administrative de la Cour Suprême puis transférée devant la juridiction de céans ;

-----Vu les autres pièces du dossier de la procédure ;

----- Vu la loi n°2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire modifiée par celle n°2011/027 du 14 décembre 2011 ;

----- Vu la loi n°2006/022 du 29 Décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des Tribunaux Administratifs ;

----- Vu les Décrets n°194/2012 et 569/2014 du 18 Avril 2012 et du 18 décembre 2014 portant nomination des Magistrats au siège des Tribunaux Administratifs ;

-----Vu le jugement avant dire droit n°15 du 4 février 2016 ;

-----Après avoir entendu en la lecture du rapport Monsieur

**AMADA BOUKAR**, rapporteur en l'instance ;

-----Où **Sieur KUATE Sylvestre** représenté par son Conseil Maître **SOHAING-NEIM** en ses observations ;

----- Où **La Communauté Urbaine de Douala**, représentée

**par la SCP NICO HALLE** en ses observations ;

-----Le Ministère Public entendu en ses conclusions ;

-----Et après en avoir délibéré conformément à la loi, en formation collégiale ;

-----Attendu que par requête en date du 26 août 2010 et enregistrée un greffe le 2 septembre de la même année sous le numéro 927, sieur **KUATE Sylvestre** sous la plume de son Conseil Maître **ABDOUL AZIZ**, Avocat au Barreau du Cameroun à Douala, a saisi la Chambre Administrative de la Cour Suprême aux fins d'annulation de la lettre du Délégué du gouvernement en date du 8 avril 2010 qui avait rejeté sa demande d'établissement du permis de bâtir ;

-----Que le requérant explique avoir saisi le Délégué du gouvernement d'un recours gracieux en date du 11 novembre 2014, qui a été sanctionné par un rejet implicite ;

-----Qu'il explique avoir sollicité le 8 mars 2010 l'obtention d'un permis de bâtir de son immeuble objet du titre foncier N° 40 51 1 /W, situé au lieu dit Bonabéri à Douala;

-----Qu'il soutient que Monsieur le Délégué du gouvernement pour justifier son refus de lui établir ledit document évoque que le terrain en question empiète sur le domaine public routier par ce que situé à moins de 10 mètres de la route nationale n°3 ;

-----Qu'il sollicite l'annulation devant l'auguste juridiction de la lettre querellée pour excès de pouvoir car cette autorité n'a pas donné une base légale à sa décision ;

-----Attendu que notifiée dudit recours, la Communauté Urbaine de Douala sous la plume de son Conseil Maître **NICO HALLE**, Avocat au Barreau du Cameroun a, par son mémoire en défense enregistré le 7 février 2011, conclu au rejet du recours introduit par le demandeur aux

motifs que le terrain de sieur **KUATE Sylvestre** n'a pas respecté l'emprise de la route nationale n° 3 d'une part et ledit terrain est traversé sur toute sa longueur pour une ligne moyenne tension d'autre part, en violation des dispositions combinées de la loi 2004/003 du 21 avril régissant l'Urbanisme au Cameroun et de l'ordonnance 74/2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial ;

-----Que mieux encore, les travaux d'aménagement de l'entrée ouest allaient bientôt être lancés et une servitude de 75 mètres de chaque côté de la chaussée est nécessaire à cet effet ; Que ces travaux auront pour conséquence le déguerpissement de tous les riverains y compris le demandeur ;

-----Attendu que dans leurs mémoires subséquents les parties n'ont plus varié dans leurs déclarations ;

-----Attendu que la Communauté Urbaine de Douala a tout de même sollicité une expertise cadastrale pour déterminer avec exactitude si le titre foncier dont s'agit fait partie de l'emprise relative à la route nationale n°3 et par conséquent faisant partie du domaine public artificiel ;

----- Attendu que le Ministère Public à l'audience des plaidoiries a requis que Je Tribunal statue dans cette cause sur ce qui lui appartiendra, l'exception d'incompétence soulevée ayant été rejetée par jugement avant dire droit n° 015/16 du 4 février 2016 ;

----- Attendu que le jugement susévoqué a été régulièrement notifié au Ministère Public le 1<sup>er</sup> mars 2016 ; Que celui-ci n'a pas exercé la voie de recours prévue par la loi ;

-----Attendu que le Conseil du demandeur dans ses observations orales, a soutenu que le Délégué du gouvernement en refusant de délivrer le permis de bâtir à son client a commis un excès de pouvoir ; Qu'il ne lui appartient pas de dire que le titre querellé est irrégulier et qu'il aurait empiété sur le domaine public routier sans rapporter la moindre preuve ;

-----Que le titre foncier est la certification officielle de la propriété de l'immeuble ; Qu'il est inattaquable, intangible et définitif et ne peut être remis en cause que par le Ministre Chargé des Affaires Foncières d'une part ou par décision du Tribunal compétent d'autre part ;

----- Que la décision du Délégué du gouvernement manque de base légale et mérite d'être sanctionnée conformément à la loi ;

-----Attendu que le Conseil de la Communauté Urbaine de Douala fait observer que le titre foncier n°40 511/W appartenant au demandeur a été annulé par le Ministre des Domaines, du Cadastre et des Affaires Foncières pour irrégularité ; Que le titre foncier sous-tendant la demande du permis de bâtir ayant été annulé, le procès sur la non délivrance par le Délégué du gouvernement du permis de bâtir devient sans objet ;

### **SUR LA RECEVABILITE**

----- Attendu qu'il convient de dire recevable le recours contentieux de sieur KUATE Sylvestre pour avoir été introduit dans les forme et délai légaux ;

### **SUR LE RECOURS AU FOND**

-----Attendu que le Délégué du gouvernement a motivé sa décision sur la non délivrance d'un permis de bâtir au sieur KUATE Sylvestre ; Que dans sa lettre du rejet du 8 avril 2010 le Délégué du gouvernement explique que le titre foncier n° 40511/W empiète sur le domaine public routier pur ce que situe à moins de 10 mètres de la route nationale n°3 d'une part et ledit terrain est traversé sur toute sa longueur par une ligne électrique moyenne tension d'autre part ;

-----Que mieux encore il ressort de cette lettre que les travaux d'aménagement de l'entrée ouest allaient bientôt être lancés et une servitude de 75 mètres de chaque côté de la chaussée est nécessaire à cet effet ;

----- Qu'à l'analyse de ce qui précède, il convient de dire que le refus opposé par le Délégué du gouvernement à la demande de sieur KUATE Sylvestre est surabondamment motivé et justifié;

-----Qu'il convient de dire non fondé le recours en annulation du demandeur ;

### **===== PAR CES MOTIFS=====**

-----Statuant publiquement, contradictoirement à l'égard des parties, en matière administrative, en premier et dernier ressort et à l'unanimité des membres de la collégialité ;

### **===== DECIDE =====**

« **Article 1<sup>er</sup>** : Le recours de sieur KUATE Sylvestre est recevable ;

-----**Article 2** : Ledit recours n'est pas fondé, par

conséquent il est rejeté;

----- **Article 3** : Les dépens sont liquidés à la somme de cent dix mille francs, soit 55000 fcfa pour le jugement avant dire droit et 55 000 fcfa pour celui du fond ;

-----Ainsi jugé et prononcé en audience publique, tenue au Palais de Justice de Douala, les mêmes jour, mois et an que dessus ;

-----En foi de quoi le présent jugement a été signé par le Président, les Membres et le greffier ;

En approuvant..... Mots.....ligne(s) rayé(s) nul(s) ainsi que ----- renvoi(s) en marge/-

### COMMENTAIRE

#### **Le contrôle de la délivrance du permis de construire par le juge : Note sous affaire KUATE Sylvestre c/CUD**

Le juge administratif veille à la régularité des actes de l'autorité municipale en matière d'urbanisme lorsque ces actes lui sont déférés par les requérants. Le permis de construire est de loin l'acte d'urbanisme le plus usité dans la pratique, surtout dans les centres urbains. À ce titre, il est plus susceptible de faire l'objet d'un recours devant le juge administratif<sup>1</sup>. Acte d'occupation du sol, l'article 107 de la loi du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme le définit comme un « *acte administratif qui autorise une construction après vérification de sa conformité avec les règles de l'art et les règles d'urbanisme en vigueur* ». Cette définition est reprise par la doctrine. Selon

Christophe BETI ETOA, « *le permis de construire est une autorisation administrative exigée avant la réalisation d'une construction, afin de vérifier la conformité de celle-ci aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords* »<sup>2</sup>. Aloys MPÉSSA observe dans ce sens qu'« *en tout état de cause, le permis de construire est un procédé de police administrative dont toutes les règles sont de ce chef, d'ordre public. Contrairement à son intitulé actuel, le permis de construire ne se préoccupe plus aujourd'hui de l'aménagement intérieur des constructions, mais principalement de leur aspect extérieur* »<sup>3</sup>.

Ce n'est donc pas un fait du hasard si le contentieux de l'urbanisme au Cameroun tourne pour l'essentiel autour du permis de construire. En effet, ce contentieux est l'occasion pour le juge administratif de contrôler les attributions de l'autorité municipale à savoir le Délégué du gouvernement<sup>4</sup> ou le maire en matière d'urbanisme. C'est ce qui ressort de l'affaire KUATE Sylvestre c/CUD, objet du jugement n°79/QD/16 du 28 avril 2016 rendu par le Tribunal Administratif du Littoral.

Dans cette affaire, le requérant est titulaire d'un titre foncier sur un terrain dans l'arrondissement de Douala IV<sup>e</sup>, quartier de Bonabéri, au lieu dit Bojongo à Mbedi. Il envisageait de construire sur cet immeuble. À ce titre, il adressa une demande d'obtention du permis de construire au Délégué du

gouvernement auprès de la CUD le 17 juin 2009. Après une instruction minutieuse de cette demande, le chef de l'exécutif de la CUD conclut à son irrecevabilité, motif pris de ce que le terrain à la base de celle-ci ne remplissait pas les conditions nécessaires à la délivrance du permis de construire. Insatisfait, le requérant saisit le Délégué du gouvernement d'un recours gracieux préalable en date du 21 avril 2010.

Suite au rejet implicite du recours gracieux préalable<sup>5</sup>, le sieur KUATE saisit par requête en date du 02 septembre 2010 la Chambre administrative de la Cour Suprême d'un recours tendant à faire « *ordonner qu'il soit délivré un permis de bâtir sur son immeuble objet du titre foncier n°40511/W et d'annuler la lettre de Monsieur le Délégué du gouvernement auprès de la CUD datée du 8 avril 2010* ».

Dans sa requête, il prétend qu'ayant obtenu régulièrement sur son terrain le titre foncier inscrit au numéro 40511 du département du Wouri, le Délégué du gouvernement devrait lui délivrer automatiquement un permis de construire.

Cependant le magistrat municipal s'oppose à la délivrance de cette autorisation d'urbanisme. Son refus est doublement motivé : d'une part, le terrain objet de la demande « *empiète de manière flagrante sur le domaine public* » et par conséquent, « *le titre foncier dont le sieur KUATE se prévaut a été obtenu en violation des dispositions de l'ordonnance n° 74/06 du 02 juillet 1974 fixant le régime foncier*

*et domanial* ». D'autre part, cette propriété jouxte la pénétrante ouest de la ville de Douala dont les travaux d'aménagement sont largement avancés et que ces travaux donneront certainement lieu à des déguerpissements et des expropriations pour cause d'utilité publique. Par conséquent, estime le Délégué du gouvernement auprès de la CUD, délivrer un permis de construire sur un tel terrain compliquerait inutilement la tâche au moment des expropriations.

Conformément à l'article 119 alinéa 4 de la loi n°2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs<sup>6</sup>, l'affaire est transférée au Tribunal administratif du littoral.

Dans cette affaire, il se pose au juge la question de savoir si un requérant peut se prévaloir d'un titre foncier pour revendiquer la constructibilité d'un terrain. À cette question, le juge répond par la négative, ce qui permet d'établir la relation d'indépendance qui existe entre le titre foncier et le permis de construire.

Par cette décision, le juge administratif reconnaît l'irrégularité de la demande de sieur KUATE Sylvestre **(I)** et met en évidence certaines spécificités du droit de l'urbanisme **(II)**.

### **I - L'irrégularité de la demande de sieur KUATE Sylvestre**

La décision rendue par le Tribunal Administratif du Littoral permet de retenir que la

demande du sieur KUATE Sylvestre ne peut pas prospérer d'une part, parce qu'elle viole le Code de l'urbanisme camerounais et d'autre part, l'ordonnance n° 74/02 du 06 juillet 1974 fixant le régime domanial.

### **A- La violation du Code de l'urbanisme**

L'article 107 du Code de l'urbanisme dispose que *« le permis de construire est un acte administratif qui autorise une construction après vérification de sa conformité avec les règles de l'art et les règles d'urbanisme en vigueur (...) »*.

En effet, le sieur KUATE approuve le principe, la portée et la force obligatoire du titre foncier. Cependant, il confond la délivrance du permis de construire et la constructibilité du terrain. En d'autres termes, il semble ignorer la quintessence de l'article 9 alinéa 1 du code de l'urbanisme qui dispose :

*« Sont inconstructibles, sauf prescriptions spéciales, les terrains exposés à un risque naturel (inondation, érosion, éboulement, séisme, etc.) ; les parties du domaine public classées comme telles et les aires écologiquement protégées telles que définies par la législation relative à la gestion de l'environnement »*.

La Communauté Urbaine de Douala a démontré en l'espèce que le terrain objet de la demande du titre foncier appartient au domaine public conformément à l'article 4 alinéa 2 du décret de 1974 fixant le régime domanial.<sup>7</sup> Le

terrain sous-tendant le titre foncier dont se prévaut le sieur KUATE jouxte la nationale n°3 et par conséquent, ne respecte les limites énoncées à cet article.

Dans cette affaire, on peut relever que le Délégué du gouvernement auprès de la CUD aurait pu invoquer une mesure conservatoire<sup>8</sup> que lui offre la législation en matière d'urbanisme au Cameroun<sup>9</sup>. Il s'agit précisément du sursis à statuer qui n'est pas seulement applicable dans le cas d'un plan d'urbanisme en cours d'adoption, mais aussi en cas de réalisation d'une opération d'urbanisme. À l'époque des faits, les travaux d'aménagement de la pénétrante ouest de la ville de Douala étaient en cours. Tel était aussi le cas dans une espèce plus récente, l'affaire NGUIAGANG François c/Communauté Urbaine de Douala objet du jugement n°087/QD/17 du 23 février 2017<sup>10</sup>. En l'espèce, le requérant exigeait des dommages et intérêts à la Communauté Urbaine pour non-délivrance du permis de construire<sup>11</sup>. Dans cette affaire, bien que le Délégué du gouvernement n'utilise pas le terme technique, il s'agit du sursis à statuer<sup>12</sup>. Au fond la demande de sieur KUATE est illégale au regard du décret du 06 juillet 1974 fixant le régime domanial.

### **B- La violation du décret n° 74/02 du 06 juillet 1974 fixant le régime domanial**

Le rejet de la demande du sieur KUATE Sylvestre était davantage tiré de la violation de l'article 2 alinéa 2 du décret n° 74/02 du 06 juillet 1974 fixant le régime domanial. En

substance, cet article dispose que « *les biens du domaine public sont inaliénables, imprescriptibles, et insaisissables. Sous réserve des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 5 ci-dessous, ils sont insusceptibles d'appropriation privée* ».

On aurait eu de la peine à comprendre que le Délégué du gouvernement auprès de la CUD délivra un permis de bâtir sur un terrain faisant partie du domaine public de l'État en connaissance de cause<sup>13</sup>. Si tel avait été le cas, il aurait tout simplement mis le requérant dans une insécurité juridique tenant au fait qu'à tout moment, compte tenu de l'évolution des travaux d'aménagement de la pénétrante Ouest de la ville de Douala, ce dernier courait le risque d'être déguerpi. L'on connaît combien les effets d'un déguerpissement sont dévastateurs pour ne pas dire vicieux à l'égard des occupants, alors abandonnés à leur sort. On sait aussi que le déguerpissement entraîne la démolition des immeubles irrégulièrement érigés, ce qui a pour conséquence immédiate l'anéantissement irrévocable des efforts consentis jusqu'alors par les occupants. Le droit de l'urbanisme vise aussi la protection du domaine public contre les atteintes des constructions riveraines<sup>14</sup>.

Ces considérations indiquent que le Délégué du gouvernement n'a aucunement commis l'excès de pouvoir, et que c'est à bon droit que le juge n'a pas accédé à la demande de sieur KUATE. Par cette décision, le juge reconnaît certaines particularités du droit de l'urbanisme.

## **II – La mise en évidence des spécificités du droit de l'urbanisme par le juge**

Dans la décision de justice objet de notre analyse, il transparaît certaines particularités du droit de l'urbanisme. Le juge reconnaît implicitement le principe de l'indépendance des législations en droit de l'urbanisme (A) et réitère le principe interdisant au juge administratif de faire les injonctions à l'autorité municipale en matière de délivrance des actes d'urbanisme (B).

### **A- La reconnaissance implicite du principe de l'indépendance des législations en droit de l'urbanisme<sup>15</sup>**

Le principe de l'indépendance des législations permet d'affirmer l'autonomie du droit de l'urbanisme face à certaines matières connexes, telles que le droit de propriété ou le droit de l'environnement<sup>16</sup>. Par ce principe, les règles d'urbanisme et les autres réglementations affectant l'utilisation du sol demeurent parallèles<sup>17</sup>. Le permis de construire et le titre foncier ne jouent pas les mêmes rôles bien qu'ils aient pour base commune une propriété immobilière. Le principe de l'indépendance des législations en droit de l'urbanisme permet que lors de l'examen des questions typiques au droit de l'urbanisme, le juge ne se sente pas lié par des questions connexes<sup>18</sup> telles que la question du titre foncier.

Le principe d'indépendance des législations en droit de l'urbanisme n'admet que quelques exceptions par exemple dans le cadre des sites

classés<sup>19</sup> ou des préoccupations environnementales, notamment espaces naturels protégés<sup>20</sup> et les zonages écologiques<sup>21</sup>.

S'agissant du rapport qui existe notamment entre le permis de bâtir et le titre foncier, le juge rappelle par ailleurs dans cette affaire que « *bien qu'ayant obtenu un titre foncier, sieur KUATE Sylvestre doit se pénétrer de l'idée selon laquelle tous les terrains objet de titre foncier ne sont pas obligatoirement constructibles* ». C'est vrai que le titre foncier peut tenir lieu de certificat de propriété qui fait partie des pièces exigées pour l'établissement d'un permis de construire<sup>22</sup>. En sens inverse, la constructibilité d'un terrain n'est pas une condition de délivrance d'un titre foncier. Le permis de construire n'est pas lié par la question de la propriété du terrain. Un auteur déclare d'ailleurs à ce propos :

*« Il est normal que le permis de construire ignore les règles de droit privé qui régissent les relations qui peuvent exister entre le constructeur et le droit des tiers. Cependant, on aurait pu faire du permis une autorisation administrative de synthèse, se substituant à toutes les autorisations spéciales prévues par des textes particuliers : les relations des constructeurs avec l'administration s'en trouveraient considérablement simplifiées »<sup>23</sup>.*

La validité d'un titre foncier ne conditionne pas la délivrance d'un permis de construire. En fait, le juge de l'espèce n'a pas sanctionné l'irrégularité qui entachait le titre foncier du sieur KUATE comme cela est le cas, notamment pour

violation de l'article 2 alinéa 2 du décret n° 74/02 du 06 juillet 1974 fixant le régime domanial. En clair, l'article 26 du décret n°2016/3058/PM du 28 juillet 2016 fixant les règles d'utilisation du sol et de la construction n'exige pas le titre foncier dans le dossier d'obtention du permis de construire. Il traite plutôt d'un « *certificat de propriété datant de moins de six (6) mois ou un acte du ministre chargé des domaines en tenant lieu* ». Toutefois, il n'est pas exclu que le certificat de propriété en question soit le titre foncier. On peut logiquement penser qu'il ne s'agit pas exclusivement du titre foncier abstraction faite des autres actes valant certificat de propriété tels que les certificats de vente que l'on a coutume de se faire délivrer par les vendeurs de terrain, parfois par devant notaire<sup>24</sup>. Si tel n'était d'ailleurs pas le cas, le législateur aurait pris soin de faire expressément et exclusivement mention du titre foncier au lieu et place du certificat de propriété. Au-delà de toutes ces considérations, il est évident que le permis de construire n'est pas un titre de propriété. Autrement dit, le titre foncier participe d'une logique qui est différente de celle du permis de construire. Par conséquent, ce n'est pas parce qu'on est détenteur d'un titre foncier sur une parcelle que celle-ci est forcément constructible<sup>25</sup>.

Dans la constitution du dossier d'obtention du permis de construire, le titre foncier joue essentiellement un rôle informatif<sup>26</sup> et non déclaratif de droit. D'ailleurs, selon l'article premier du décret n° 76/165 du 27 avril 1976

fixant les conditions d'obtention du titre foncier pris en application de l'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier « *la certification officielle de la propriété immobilière* » au Cameroun. Toutefois, il ne produit plus ses effets de droit s'il s'avère irrégulier ou obtenu frauduleusement<sup>27</sup>. Il va de soi que l'adage « *fraus omnia corrumpit* » s'applique au permis de construire et en particulier au titre foncier. La doctrine<sup>28</sup> et la jurisprudence<sup>29</sup> relatives au titre foncier sont assez denses. On ne pourrait pas faire ce constat à propos de l'interdiction au juge de faire des injonctions à l'autorité municipale en matière d'urbanisme.

### **B- L'interdiction au juge de faire des injonctions à l'autorité municipale en matière d'urbanisme**

Le requérant demandait au juge de l'espèce de faire des injonction au Délégué du gouvernement auprès de la Communauté Urbaine de Douala. Cependant, le tribunal administratif ne pouvait faire droit à cette demande sans susciter des interrogations. Il apparaît clairement dans ce jugement que le requérant demande au juge de « *bien vouloir ordonner à cette autorité de délivrer au requérant le permis de construire sur son immeuble objet du Titre Foncier N° 40511 du département du Wouri, volume 203, folio 156.* »

En fait, il serait critiquable que le juge administratif du Littoral fasse des injonctions au Délégué du gouvernement en tant que

représentant de l'administration communale. L'injonction peut être définie comme étant « *l'ordre d'adopter un comportement déterminé, adressé par le juge à une personne physique ou morale, quelle qu'en soit la qualité. Il peut s'agir d'une obligation de faire, de ne pas faire ou même de cesser de faire, qui sera variable en fonction de l'objet du litige et de la liberté d'appréciation du juge* »<sup>30</sup>. Une décision enjoignant le Délégué du gouvernement de délivrer un permis de construire au sieur KUATE irait à l'encontre du principe de la séparation des pouvoirs qui interdit au corps judiciaire de faire les injonctions à l'administration<sup>31</sup>. Si d'aventure et c'est très souvent le cas, lorsque le juge prononce l'annulation d'un acte administratif illégal, il peut se contenter tout simplement d'allouer des dommages-intérêts au requérant si ce dernier en a fait la demande. Il est important de relever ici qu'il ne s'agit pas d'un principe typique au contentieux de l'urbanisme, mais il est propre au contentieux administratif en général.

C'est dire que si le juge avait fait droit à la demande de sieur KUATE au fond, ou mieux, si sa requête était fondée, le juge ne pouvait à la limite du possible que lui accorder des dommages-intérêts. Tel n'était pas le cas.

L'interdiction au juge de faire des injonctions à l'administration participe de la nécessité de ne pas paralyser le bon fonctionnement de l'administration par des intrusions intempestives du juge. La littérature est d'ailleurs abondante

sur la question de l'injonction<sup>32</sup>. Cette question apparaît d'ailleurs dans plusieurs décisions de justice<sup>33</sup> telles que l'affaire NANA Jean-Claude c/CUD, objet du jugement n° 14/2009/CA/CS du 14 janvier 2009 rendu par la Chambre administrative de la Cour Suprême<sup>34</sup>. Dans cette affaire, le requérant exigeait du juge administratif, d'exiger de la Communauté Urbaine de Douala la délivrance d'un permis de construire et le paiement de la somme de 414.548.689 FCFA à titre de dommages-intérêts. Plus important, il demande au juge d'ordonner à son bénéfice la délivrance par la CUD du permis de bâtir sous astreinte de 2.000.000 de FCFA par jour de retard à compter du prononcé de la décision. Cependant, le juge n'a pas fait droit à cette demande.

Le principe de l'interdiction de faire des injonctions à l'administration résulte aussi d'une interprétation *a contrario* de l'article 2 alinéa 3 de la loi n°2006/022 du 29 décembre 2006<sup>35</sup>. Il n'apparaît nulle part dans cette loi que le juge administratif puisse connaître d'un recours en injonction contre l'administration. L'article 17 alinéa 3 de la même loi relative au recours gracieux préalable ne fait aucunement cas d'un délai de recours en injonction contre l'administration<sup>36</sup>. C'est une application de la loi des 16-24 août 1790.<sup>37</sup> Sur le plan pénal, l'interdiction au juge de faire des injonctions à l'administration est fondé sur l'article 126 du code pénal qui dispose qu'« *est puni d'un emprisonnement de six (06) mois à cinq (05) ans (...) le magistrat qui intime des ordres ou des*

*défenses à des autorités exécutives ou administratives* ». Ce principe connaît quand même des exceptions. Tel est le cas en matière d'emprise ou de voie de fait, mais encore faut-il que l'administration en soit convaincue<sup>38</sup>. Bien plus, en dehors de ces deux hypothèses, on observe souvent des cas où le juge fait des injonctions à l'administration<sup>39</sup>. Malgré les balbutiements<sup>40</sup>, on constate de plus en plus que le juge administratif s'interdit de faire des injonctions à l'administration.

### Conclusion

Le juge administratif joue un rôle important dans l'encadrement des attributions de l'autorité municipale matière d'actes d'urbanisme. C'est la quintessence de l'affaire KUATE Sylvestre c/CUD objet du jugement n°79/QD/16 du 28 avril 2016 rendu par le Tribunal Administratif du Littoral. Cet encadrement prend la forme d'un contrôle ayant une double finalité. D'une part, il permet au juge de s'assurer que l'autorité municipale ne porte pas atteinte aux droits des administrés, surtout le droit de propriété. C'est à ce titre que le sieur KUATE saisit le tribunal afin qu'il sanctionne la restriction de son droit de propriété par le Délégué du gouvernement auprès de la Communauté Urbaine de Douala.

D'autre part, l'action du juge administratif permet de protéger l'autorité municipale contre un usage irrégulier du droit de propriété de nature à compromettre l'exercice de ses attributions dans le cadre des autorisations d'urbanisme, et de garantir par l'intérêt général.

C'est ainsi que le tribunal administratif du Littoral s'interdit d'ordonner au Délégué du gouvernement de délivrer un permis de construire au sieur KUATE, au mépris de la législation en matière d'urbanisme. Par cette décision le juge administratif prend fait et cause pour le Délégué du gouvernement auprès de la Communauté Urbaine de Douala et confirme les spécificités du droit de l'urbanisme.

<sup>1</sup> Voir NGOMSIK KAMGANG (J), *Évolution dans la région de l'Afrique centrale des règles foncières et d'urbanisme l'exemple du Cameroun*, thèse de Doctorat Ph.D, Droit public, Université de Limoges, 2012, 887 p., p. 33.

<sup>2</sup> Voir BETI ETOA (C), *Urbanisme et domaine public : rencontre de deux ensembles normatifs distincts*, thèse Droit public, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2007, 450 p., p. 80. L'auteur cite en passant l'article L 421 du code de l'urbanisme français.

<sup>3</sup> MPÉSSA (A), « Le permis de construire à l'épreuve de la pression foncière et du développement urbain au Cameroun », *Revue SOLON*, 2003, Volume III, n°7, pp. 43-68., p. 45.

<sup>4</sup> La fonction de délégué du gouvernement a disparu au profit de celle de maire de la ville conformément à l'article 243/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées.

<sup>5</sup> L'hypothèse du rejet implicite découle de l'article 17 alinéa 2 de la loi n° 2006 /022 du 29 décembre 2006. Cet article dispose que constitue le rejet d'un recours gracieux le silence gardé par l'autorité adressataire du recours gracieux pendant un délai de trois mois, consécutif à la demande ou à la réclamation qui lui a été faite. Voir DOUNGUÉ KAMO (G.Y), *Le recours gracieux préalable au Cameroun, trente après*, thèse de Master, Université de Dschang, 2011, 173 p.

<sup>6</sup> D'après cet article, « dès la mise en place des Tribunaux Administratifs prévus par la présente loi, les affaires pendantes devant la Chambre Administrative de la Cour suprême en vertu de l'alinéa (2) du présent article sont transférées devant eux ».

<sup>7</sup> Cet article dispose « font partie du domaine public artificiel (...) Les routes nationales et provinciales et les emprises de quarante (40) mètres de part et d'autre de

*l'axe de la chaussée. Cette emprise est réduite à dix (10) mètres à partir du bord extérieur du trottoir dans les agglomérations et à cinq (5) mètres en ville ».*

<sup>8</sup> Voir C.E. 11 juillet 1939, CHARDIN, in *Les grands arrêts du droit de l'urbanisme*, Op. Cit., pp. 64 et ss.

<sup>9</sup> Voir notamment les articles 50 décret de 2008 sur les procédures d'aménagement foncier, article 17 du décret n°2008/ 0739/PM du 23 avril 2008 abrogé qui renvoie à l'article 18 du décret de 2016.

<sup>10</sup> Il s'agit de l'affaire NGUIAGANG François c/communauté urbaine de Douala objet du jugement n°087/QD/17 du 23 février 2017. Dans cette affaire, la communauté Urbaine de Douala a été condamnée à payer au requérant une somme de 7.219.600 FCFA au titre de dommages-intérêts suite à son refus de lui délivrer le permis de construire. Toujours en ce qui concerne le contentieux de l'urbanisme, il faut relever que l'exécution illégale des travaux peut être sanctionnée pénalement par une mise en conformité des ouvrages ou par leur démolition prononcée par le juge.

<sup>11</sup> On peut y relever : « J'accuse réception de votre demande dont l'objet est repris en marge Y faisant suite, j'ai l'honneur de vous informer qu'il m'est impossible d'accéder à votre demande pour le moment.

*En effet, cette parcelle est dans une zone réservée à la mise en œuvre des grands projets d'infrastructure en cours dans cet arrondissement.*

*Je vous invite par conséquent à vous rapprocher de la direction de l'urbanisme et de la Salubrité publique sis à l'Hôtel de ville de Douala BONANJO pour plus d'informations ».*

<sup>12</sup> Voir AUBY (J-M), PERINET-MARQUET (H) et NOGUELLOU (R), *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Paris, 2015, 10<sup>e</sup> édition, LGDJ, p.457 et ss. Voir également DROBENKO (B), *Droit de l'urbanisme*, Op. Cit., pp. 209 et ss.

<sup>13</sup> Le droit de l'urbanisme vise aussi la protection du domaine public contre les atteintes des constructions riveraines

<sup>14</sup> Voir BETI ETOA (C), Op. Cit., pp.146 et ss.

<sup>15</sup> Le principe de l'indépendance des législations en matière d'urbanisme a une base essentiellement théorique. Par son application le juge, lors d'un procès relatif à la validité d'un permis de bâtir ne doit pas en principe s'étendre sur les questions connexes telles que celle de la propriété du terrain objet dudit permis. Voir AUBY J-B., « Réflexion sur les caractères de la règle d'urbanisme », Op. Cit., p. 44 et ss. Voir aussi AUBY (J-B), PERINET-MARQUET (H) et NOGUELLOU (R), *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Op. Cit., p. 209. Voir aussi BETI ETOA

(C), *Urbanisme et domaine public*, Op. Cit., pp.54 et ss.

<sup>16</sup> Voir SOLER -COUTEAUX (P), *Droit de l'urbanisme*, OP. Cit., p.18.

<sup>17</sup> Voir AUBY (J-B), PERINET-MARQUET ( H) et NOGUELLOU (R), Op. Cit., p.209. Voir aussi BETI ETOA (C), Op. Cit., p.54 et ss.

<sup>18</sup> Voir AUBY (J-B), « Réflexion sur les caractères de la règle d'urbanisme », Op. Cit., p.44 et ss.

<sup>19</sup> À titre d'exemple l'article 28 de la loi n°2013/003 du 18 avril 2013 régissant le patrimoine culturel au Cameroun dispose :

« (1) Aucune inscription ou construction nouvelle ainsi qu'aucun aménagement paysager ne peut être entrepris sur un bien culturel immeuble classé, sauf autorisation accordée par le ministre chargé du patrimoine culturel et les ministres de tutelle technique concernés.

(2) Dans les sites, aires de protection ou zones grevées de servitudes non édifiées, les constructions ou paysages existant antérieurement au classement peuvent seulement faire l'objet de travaux d'entretien, après autorisation. Il ne peut être élevé de nouvelles constructions ou des travaux sylvicoles ou forestiers en lieu et place de celles qui sont démolies ou déboisées.

(3) La délivrance, par l'autorité compétente, du permis de construire sur les sites visés à l'alinéa 2 ci-dessus, est subordonnée à l'élaboration d'un plan de conservation du bien culturel concerné, approuvé par le ministre chargé du patrimoine culturel et les ministres de tutelle technique concernés ».

<sup>20</sup> Dans le même ordre d'idée, l'article 41 de la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement dispose :

« Les permis de construire sont délivrés en tenant dûment compte de la présence des établissements classés et de leur impact sur l'environnement, et peuvent être refusés ou soumis à des prescriptions spéciales élaborées conjointement par les Administrations chargées de l'environnement et de l'urbanisme, si les constructions envisagées sont de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement ».

<sup>21</sup> Voir aussi CADIOU (P-Y), *Le droit de l'urbanisme et les zonages écologiques*, Op. Cit., pp.5 et ss.

<sup>22</sup> Article 26 du décret de 2016 dispose :

« (1) Le dossier de demande de permis de construire est établi en cinq (5) exemplaires et comprend :

- une demande timbrée au tarif réglementaire établie sur formulaire administratif signé par le propriétaire du terrain ou son mandataire ;

- un certificat d'urbanisme ;

- un certificat de propriété datant de moins de six (6) mois ou un acte du ministre chargé des Domaines en tenant lieu ;

- un devis descriptif, quantitatif et estimatif des travaux ;

- un plan de masse des constructions à édifier ou à modifier, et de situation du terrain ;

- des plans d'exécution comprenant le plan de fondations, de distribution, de toiture, de façades, de coupes et de structure s'il ya lieu à des échelles définies dans le modèle de demande de permis de construire ;

- un système d'assainissement. »

<sup>23</sup> NGOMSIK KAMGANG (J), *Évolution dans la région de l'Afrique centrale des règles foncières et d'urbanisme l'exemple du Cameroun*, Op. Cit., p.495.

<sup>24</sup> Voir article

<sup>25</sup> Tel peut être le cas d'un terrain marécageux qui n'est propice qu'à l'exercice d'une certaine activité par exemple agricole et non indiqué pour la construction.

<sup>26</sup> Dans l'affaire Dame SIMO MEGUE Henriette Patience et Autres c/communauté urbaine de Douala, objet de l'ordonnance de référé N°01/OR/2009 rendu en 2009 par la Chambre administrative de la Cours suprême, on relève en substance ce qui suit :

« En effet, la décision portant délivrance du permis de bâtir est conditionnée par le dépôt d'un dossier comportant :

- un titre foncier ;

- un certificat de propriété ;

- un certificat d'urbanisme.

Que lorsqu'il existe une contestation sur la propriété de l'immeuble, ou une procédure au fond, le certificat de propriété qui comporte toutes les informations actuelles au sujet du titre foncier et qui est produit lors du dépôt du dossier du permis de bâtir en fait mention. »

<sup>27</sup> Voir TCHAPMEGNI (R), *Le contentieux de la propriété foncière au Cameroun*, thèse de Doctorat, Droit privé, Université de Nantes, 2008, pp. 200 et ss.

<sup>28</sup> Voir à propos :

- TCHAPMEGNI (R), Op. Cit. 532 p.

- NGOMSIK KAMGANG (J), Op. Cit., pp.218 et ss.

- SIETCHOUA DJUOTCHOKO (C), « Les limites de l'absoluité du titre foncier au Cameroun », in *Droit et politique de l'immobilier en Afrique, exemple du Cameroun, mélanges en l'honneur du Professeur André TIENTCHEU DJIAKO*, Yaoundé, Presses Universitaires d'Afrique, 2015, pp. 548-583.

- MONGBAT (A), *La protection des titres foncières dans la jurisprudence administrative au Cameroun*, thèse Master, Droit public, Université de Dschang, 2014, 296 p.

<sup>29</sup> D'ailleurs sous réserve d'inventaire, environ 75% du contentieux administratif au Cameroun porte sur l'annulation des titres foncières obtenus ou délivrés frauduleusement.

<sup>30</sup> Sur la question, voir ECHÉMOT (L), *L'exécution par l'administration des décisions du juge administratif en droit camerounais*, thèse de Doctorat, Droit public, Université de Yaoundé II, 2016, 438 p. pp.256 et ss.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pp.256 et ss.

<sup>32</sup> Voir à propos :

- « L'injonction, l'exécution du jugement, la loi du 8 février 1995 après vingt ans de Pratique » – Réflexions sur l'effectivité des décisions du juge administratif, Colloque organisé dans le cadre de la Conférence nationale des présidents des juridictions administratives, Faculté de droit de Montpellier, Vendredi 5 septembre 2014.

- DEBBASCH (R), « Le juge administratif et l'injonction : La fin d'un tabou », in *La Semaine Juridique*, Édition Générale n° 16, 17 Avril 1996, I 3924.

- CAMMILIERI (A), « Le pouvoir d'injonction du juge administratif : Une révolution avortée ? », in *La Semaine Juridique*, Édition Générale n° 3, 15 Janvier 1997, I 3992

- GAUDEMET (Y), « Du bon usage de l'injonction (ou quand le juge refait l'impôt) », RFDA 2003, p. 520

- MODERNE (F), « Étrangère au pouvoir du juge, l'injonction, pourquoi le serait-elle ? » RFDA 1990 p. 798.

<sup>33</sup> Voir par exemple, CS/CA Jugement N°/82/82/83 rendu en 1983 dans l'affaire opposant ONAMBELE Germain à l'État du Cameroun ; CS/CA, Jugement n°/71/2010 du 22 février 2010, ALOLA Dieudonné c/État du Cameroun.

Dans l'affaire Dame DOUNKE YATA Jeanne, épouse TCHOUDJA c/CUD, le juge affirme : « *Attendu cependant que le Tribunal de céans est incompétent en la matière, en vertu du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active et du principe de la séparation du pouvoir judiciaire du pouvoir exécutif ;*

*Qu'il est constant en droit administratif camerounais qu'il est interdit au juge administratif de donner des injonctions à l'administration ; »*

<sup>34</sup> Dans cette décision, on relève : « *Constater que sieur NANA Jean Claude sollicite du juge de céans de condamner l'administration à une obligation de faire ;*

*Dire qu'une telle mesure ne peut pas être ordonnée par le juge administratif. »*

<sup>35</sup> D'après cet article, « *le contentieux administratif comprend : a) les recours en annulation pour excès de pouvoir et, en matière non répressive, les recours incidents en appréciation de légalité. Est constitutif d'excès de pouvoir au sens du présent article : - le vice de forme ; - l'incompétence ; - la violation d'une disposition légale ou*

*réglementaire ; - le détournement de pouvoir. b) les actions en indemnisation du préjudice causé par un acte administratif ; c) les litiges concernant les contrats (à l'exception de ceux conclus même implicitement sous l'empire du droit privé) ou les concessions de services publics ; d) les litiges intéressant le domaine public ; e) les litiges intéressant les opérations du maintien de l'ordre ».*

<sup>36</sup> Cet article dispose que « *le recours gracieux doit, sous peine de forclusion, être formé :*

*a) dans les trois mois de publication ou de notification de la décision attaquée*

*b) en cas de demande d'indemnisation, dans les six mois suivant la réalisation du dommage ou sa connaissance*

*c) en cas d'abstention d'une autorité ayant compétence liée, dans les quatre ans à partir de la date à laquelle ladite autorité était défailante ».*

<sup>37</sup> Voir DEBBASCH (R), Op. Cit.. L'article 13 de cette loi interdit aux juges « *de troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions ».*

<sup>38</sup> Voir article 3 de la loi de 2006.

<sup>39</sup> CFJ/CAY, Arrêt n°204/A/CFJ/CAY du 18 août 1972, OLAMA BIDJOGO Vincent c/ État Fédéral du Cameroun ; CS/CA, jugement n°49/CS/CA du 26 mai 1977, JONG Henri c/ État du Cameroun ; CS/CA, jugement n°52/CS/CA du 26 mai 1977, OTOU BANDOLO Sylvestre c/ État du Cameroun ; CS/CA, Jugement n°4/CS/CA/77-78 du 23 février 1978, BELINGA ZE Thomas c/ État du Cameroun ; CFJ/SCAY, arrêt n°37 du 30 avril 1968, NYANDJA Félix contre République Fédérale du Cameroun... etc.

<sup>40</sup> Voir ECHÉMOT (L), Op. Cit., pp.282 et ss.