

**BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT  
FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT**



**CAMEROUN**

**ETUDE DIAGNOSTIQUE POUR LA MODERNISATION DES  
SECTEURS DU CADASTRE ET DES DOMAINES**

**DEPARTEMENT REGIONAL CENTRE  
(ORCE)**

**Novembre 2009**

## TABLE DES MATIERES

	<b>Page</b>
Sigles et Abréviations	i
Avant Propos	ii
Résumé analytique	iii
<b>I CONTEXTE DE L'ETUDE</b>	<b>1</b>
<b>II JUSTIFICATION, OBJECTIFS ET RESULTATS ATTENDUS DE L'ETUDE</b>	<b>1</b>
<b>III CADRE DE REFERENCE : Contexte et Perspectives du Pays</b>	<b>3</b>
3.1 Position géographique, démographie et urbanisation	3
3.2 Organisation politique et administrative	4
3.3 Prise en compte de la dimension domaniale et cadastrale dans la Stratégie du Pays	4
<b>IV DIAGNOSTIC DES POLITIQUES FONCIERES ET DU CADRE TECHNIQUE</b>	<b>6</b>
4.1 Les types de régimes fonciers et l'évolution des politiques foncières au Cameroun	6
4.2 Cadre règlementaire et institutionnel de la gestion foncière au Cameroun	8
4.3 Fonctionnement du marché foncier et Systèmes d'enregistrement des droits et de délivrance des titres et sécurisation des droits fonciers	11
4.4 Les outils techniques : le cadastre et les domaines ou affaires foncières	14
4.4.1 Infrastructure géodésique	14
4.4.2 Couverture cartographique et état de la documentation cadastrale	19
<b>4.4.3 Equipement technique des intervenants dans la gestion foncière et procédures de délivrance des titres et degré de transparence</b>	<b>22</b>
4.5 Procédure d'évaluation et de définition de l'assiette de l'impôt foncier	23
4.6 Disponibilités et potentiel des ressources humaines : Etat des lieux sur les capacités	25
<b>V NORMES ET BONNES PRATIQUES EN MATIERE DE MODERNISATION DES DOMAINES ET DU CADASTRE</b>	<b>27</b>
5.1 Rappel des principes directeurs et normes en matière cadastrale et domaniale au plan international	27
5.2 Enseignements tirés de quelques expériences de modernisation des domaines et du cadastre : Maroc, Tunisie, Burkina Faso et Sénégal	28
<b>VI CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>36</b>
6.1 Les recommandations d'ordre institutionnel et organisationnel	37
6.2 Les recommandations d'ordre opérationnel	38

### Annexes

Proposition de plan d'actions
Glossaires et définitions de termes techniques
Extrait des TDR de l'étude
Organigramme du Ministère des Domaines et des Affaires Foncières
Répertoire des réseaux
Répertoire des Plans
Personnel par catégorie
Terres disponibles par province
Liste des personnes et structures rencontrées
Documents consultés

## SIGLES ET ACRONYMES

AEF	Afrique Equatoriale Française
ADOS	African Doppler Observation System
AFREF	African Geodetic Reference Frame
ASECNA	Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar
BAD	Banque Africaine de Développement
CCF	Commission du Cadastre fiscal
DAJ	Direction des Affaires Juridiques du MINDAF
DAT	Direction de l'Aménagement du Territoire du MINEPAT
DGI	Direction Générale des Impôts
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DSCE	Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi
ENA	Ecole Nationale d'Administration
ENSTP	Ecole Nationale Supérieure des Travaux publics
GPS	Global Positioning System
IGN	Institut Géographique National
INC	Institut National de Cartographie
ITRF	International Terrestrial Reference Frame
MINDAF	Ministère des Domaines et des Affaires Foncières
MINEFI	Ministère de l'Economie et des Finances
MINEPAT	Ministère de l'Economie, du Plan et de l'Aménagement du Territoire
MAETUR	Mission d'Aménagement et d'Etudes des Terrains Urbains et Ruraux
MAGZI	Mission d'Aménagement et de Gestion des Zones Industrielles
ODM	Objectifs de Développement du Millénaire
PGN	Pipeline Geodetic Network
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
RGRC	Réseau Géodésique de Référence du Cameroun
SIC	Société Immobilière du Cameroun
UTM	Universal Transverse Mercator (Système de projection)

## AVANT PROPOS

La présente étude a été réalisée par le Groupe de la Banque africaine de développement à la demande du Gouvernement de la République du Cameroun. Elle a fait appel à une démarche participative et a été ponctuée par plusieurs étapes, dont la première a été consacrée à la présentation par la Banque des termes de référence de l'étude au sein du Comité de pilotage constitué par décision du Ministre chargé des Domaines et des Affaires Foncières (MINDAF) pour suivre le déroulement de ladite étude. Dans une deuxième étape, une mission composée des experts de la Banque et du MINDAF, s'est rendue dans les villes de Yaoundé, de Douala et Buea au cours de la période du 19 Janvier au 4 février 2009. Elle a pu collecter les informations nécessaires pour la réalisation de l'étude. La méthodologie amendée ainsi que le rapport provisoire issu de la mission ont été discutés au sein du Comité de Pilotage de l'étude présidé par le Secrétaire Général du Ministère chargé des Domaines et des Affaires Foncières (MINDAF).

Le rapport provisoire de l'étude a été par la suite enrichi des expériences (réussies) de plusieurs pays, notamment celles de la Tunisie, du Maroc, du Burkina Faso et du Sénégal en matière de gestion foncière. Cette étude a fait l'objet d'une restitution finale avec le Gouvernement et les autres parties prenantes dans le cadre d'un atelier tenu le 3 novembre 2009. Les commentaires issus de cet atelier et ceux d'autres experts<sup>1</sup> ont également permis d'améliorer le contenu de l'étude, qui servira, sans nul doute, à finaliser la stratégie foncière du Cameroun en cours d'élaboration.

Du côté de la Banque, l'équipe ayant travaillé sur ce document a été dirigée par M. Racine KANE<sup>2</sup>, Economiste en Chef au département pays, Région Centre (ORCE), appuyé par deux consultants, à savoir MM Mame Ounte FALL et Alain BAGRE. L'équipe du Gouvernement a été dirigée par M. Amidou MAURICE, Secrétaire Général du MINDAF et comprenait en outre MM Jean Bosco Awono, Kamtchang Paul et Neukou François. MM. J. M.GHARBI, Directeur de ORCE, A. BERNOUSSI, Spécialiste en Chef, Economie à ORCE et A. GAHUNGU Représentant Résident de la Banque au Cameroun ont prodigué des orientations et des conseils à l'équipe chargée de réaliser cette étude.

---

<sup>1</sup> Parmi lesquels M. Hubert OUEDRAOGO, Expert dans le domaine foncier, que nous remercions vivement

<sup>2</sup> Au niveau du bureau régional de la Banque, les experts ayant participé à la réalisation de cette étude sont : D. TANKOUA, Economiste, S.M'BA, expert en Infrastructures.

## RESUME ANALYTIQUE

1. Le Gouvernement camerounais a adressé en novembre 2008 une requête au Groupe de la Banque africaine de développement (BAD) en vue de bénéficier d'un appui pour la modernisation des secteurs du cadastre et des domaines. Cette demande est motivée par le manque de sécurisation de la propriété, du cadastre, des domaines et de la conservation foncière au Cameroun. L'absence d'un cadastre national fiable est source de beaucoup d'errements dans l'aménagement urbain et rural en même temps qu'elle entretient un doute sur le foncier préjudiciable aux affaires. Par ailleurs, cette situation n'est pas favorable à la mobilisation des ressources pour les finances publiques.

2. Le choix du Gouvernement camerounais de moderniser le cadastre et les domaines et la décision de la Banque d'appuyer cette requête participent de la mise en œuvre des orientations générales définies par les organismes des Nations Unies en matière de développement durable auxquelles a adhéré le Cameroun<sup>3</sup>. Les différentes analyses menées par ces organismes ces deux dernières décennies recommandent de manière unanime la mise en œuvre et le développement d'une gestion foncière durable et équitable comme une condition pour promouvoir la croissance économique et réduire la pauvreté. En vue de répondre à la requête du Gouvernement, la présente étude a été conduite pour faire un état des lieux nécessaire à la préparation d'un projet cadastral susceptible de remédier aux manquements observés. De manière spécifique, les aspects suivants ont été examinés dans le cadre de cette étude : (i) le contexte, la justification et les objectifs de l'étude, (ii) le cadre de référence : contexte et perspectives du pays, (iii) le diagnostic des politiques foncières et du cadre technique, (iii) les normes et bonnes pratiques en matière de gestion des domaines et du cadastre, et (iv) les axes stratégiques pour la mise en œuvre d'une politique cadastrale et domaniale.

3. **Contexte de la gestion foncière et les politiques foncières au Cameroun :** Les politiques foncières au Cameroun sont mises en œuvre dans un contexte caractérisé par les faits majeurs suivants :

- Au cours des cinq dernières années, la population a connu un taux de croissance annuel de 2,9% en moyenne, se situant quasiment au même niveau que le taux de croissance économique. A terme, cette situation contribuera à engendrer une forte pression sur les ressources foncières avec des risques de multiplication des conflits fonciers. La densité de la population varie de moins de dix (10) habitants /Km<sup>2</sup> au Sud Est à cent (100) et même deux cents (200) à l'Ouest, au Littoral et au Nord/Ouest. Rappelons également que le niveau de pauvreté n'a pas enregistré une baisse notable, il se situe à 39% en 2009 contre 40% en 2003.
- Le taux d'urbanisation est estimé à 45% avec un accroissement de 6 à 6,5% par an. Ce profil, qui dévoile une forte tendance migratoire vers les zones urbaines indique que de plus en plus, la pression foncière va s'accroître dans les centres urbains, pour les besoins en logement, équipements socio collectifs et en services.
- Les problèmes de gestion foncière, de sécurisation des droits et des transactions vont s'accroître dans les centres urbains et semi-urbains et le marché foncier formel aura tendance à se concentrer dans les milieux urbains et périurbains.

---

<sup>3</sup> Agenda 21 de la CNUED de 1992 et Quatorzième session de la commission des établissements humains de mai 1993.

4. Par ailleurs, il convient de préciser que la première génération du Document de Stratégie pour la réduction de la Pauvreté qui couvrait la période 2003-2008 ne comportait pas de référence explicite à la *modernisation du cadastre et des domaines* et ce malgré les nombreuses initiatives et projets de cadastre et de réformes domaniales dont la création du Ministère des Domaines et des Affaires Foncières (MINDAF) intervenue en 2005.

5. En tirant les leçons de la mise en œuvre de sa première stratégie de réduction de la pauvreté, le Gouvernement a entrepris, pour la première fois en 2009, la formulation d'une Vision de développement à long terme du Cameroun. Cette Vision, qui fournit une image du pays à l'horizon 2035, ambitionne de faire du Cameroun *un pays émergent, démocratique et uni dans sa diversité*. Le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE), qui s'inspire de la Vision, a pour ambition de juguler les causes ayant entravé la gestion rationnelle du patrimoine par la détermination des objectifs globaux ci-après: (i) lever la contrainte foncière pour faciliter le développement des infrastructures de communication, stimuler la création de moyennes et grandes exploitations dans le secteur rural, maîtriser le développement urbain et améliorer le climat des affaires, (ii) rationaliser l'allocation des ressources foncières et améliorer la gouvernance du patrimoine de l'Etat, (iii) renforcer les capacités des administrations en charge des domaines, des affaires foncières et du patrimoine de l'Etat et (iv) faciliter l'intégration régionale et soutenir la mise en œuvre de la décentralisation. Les principaux programmes de cette stratégie seront basés autour des axes stratégiques spécifiques suivants: (i) l'aménagement des lotissements selon les demandes, (ii) la réalisation du plan cadastral national assorti des plans cadastraux des communes du Cameroun, (iii) la constitution des réserves foncières destinées au développement des projets d'intérêt général et (iv) l'aménagement des lotissements à usage résidentiel.

6. Au Cameroun, comme pour la plupart des pays africains au Sud du Sahara, le régime foncier est marqué par la coexistence d'un régime foncier traditionnel ou « coutumier » bien qu'en transition et d'un régime foncier « moderne », écrit, introduit par la colonisation pour favoriser l'appropriation individuelle des terres par les colons fondamentalement. Le Cameroun a connu trois colonisations (allemande, anglophone et francophone), donc trois régimes fonciers différents introduits par chacun de ces colonisateurs.

7. **Du Cadre réglementaire :** Avec l'unification du pays en 1972, une réforme foncière a été opérée en 1974 qui a unifié les régimes juridiques du foncier du Cameroun. Depuis cette date, les ordonnances loi 74-1 et 74-2 du 06 juillet 1974 fixant respectivement le régime foncier et le régime domanial et leurs lois modificatives, leurs décrets d'application, la loi 85-09 du 4 juillet 1985 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation, constituent l'ossature du cadre réglementaire en matière de gestion cadastrale et domaniale au Cameroun. Les décrets n° 2005/178 du 27 Mai portant organisation du Ministère des Domaines et des Affaires Foncières (MINDAF) et 2005/481 du 16 décembre 2005 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier représentent la trame institutionnelle pour la mise en œuvre de la législation foncière en vigueur. La mise en œuvre de ces dispositions juridiques se heurte à des conflits de compétence au sein de l'administration qui sont à résoudre.

8. **Du cadre technique et des outils de la gestion foncière :** Le cadastre constitue un outil technique dans le sens de la description physique, de la localisation et de l'inventaire des « biens fonds » objets de la gestion foncière. Les domaines et/ou les affaires foncières sont des outils techniques dans le sens de l'application du régime juridique des « biens fonds »

établi par l'Autorité pour leur appropriation, leur jouissance et leur aliénation. L'infrastructure géodésique est caractérisée par l'absence d'un référentiel géodésique fiable et unique. Les conséquences négatives de l'absence d'un système de référencement unique au Cameroun sont vécues au quotidien par tous les acteurs du foncier. La description physique des immeubles en tant qu'objets de droit n'est pas fiable, ce qui met en cause la fiabilité de tout le livre foncier. L'intangibilité des titres fonciers et le caractère irrévocable et définitif de leur établissement ne sont plus garantis. Pour apporter une solution durable à ce problème le Gouvernement doit poursuivre la mise en œuvre des recommandations et propositions de l'étude de l'IGN/France sur le réseau géodésique adapté au Cameroun. La documentation cadastrale et domaniale se trouvant dans les archives et les conservations foncières est dans un état lamentable, presque en décomposition et est menacée de destruction.

9. **Les ressources humaines :** Les ressources humaines sont insuffisantes en quantité et en qualité. Elles sont composées de personnel permanent et de personnel temporaire ou saisonnier. La moyenne d'âge des agents permanents est élevée dans la plupart des services visités. Ils sont peu nombreux comparativement aux agents temporaires caractérisés par la précarité de leur statut. Au MINDAF, principal acteur public du foncier, la Direction des Domaines et la Direction des Affaires foncières, sont caractérisées par l'absence de corps spécialisés de la gestion foncière comme ceux des inspecteurs des domaines et des contrôleurs des domaines. Cette situation a des répercussions négatives sur la tenue des conservations foncières notamment.

10. **Des actions et projets en cours :** Il existe des initiatives entreprises par le Gouvernement, les structures parapubliques et les partenaires techniques et financiers (PTF). On peut dénombrer près d'une dizaine de ces projets, qui sont malheureusement conçus de manière isolées, en totale ignorance les uns des autres, entraînant des conflits perceptibles sur le terrain. Le montant global connu des investissements envisagés dans le cadre de ces projets s'élève à près de 327 milliards F CFA.

11. **Des atouts et contraintes des politiques et techniques de gestion foncière :** Les atouts concernent notamment l'existence d'une volonté politique affichée au plus haut niveau matérialisée par la création d'un ministère uniquement en charge de la question foncière, des réalisations qui peuvent être récupérées (cas des repères géodésiques construits, réalisations du projet Cadastre fiscal,.), la localisation urbaine de la plus grande partie des parcelles à enregistrer, donc à forte valeur fiscale potentielle et l'existence d'un réseau de services déconcentrés assez dense. Au plan des contraintes, il convient de noter les conflits de compétences entre les services du MINDAF et certaines structures comme la Direction Générale des Impôts au sujet du cadastre fiscal, l'Institut National de Cartographie au sujet de la paternité du réseau géodésique ainsi que la dualité du régime foncier légal avec le régime foncier coutumier rendant complexe l'appréhension des droits à enregistrer.

12. **Recommandations :** Les enjeux du foncier en termes de contribution à la paix sociale, à la mobilisation des recettes foncières, cadastrales et domaniales, à l'essor du secteur privé et à la bonne gouvernance sont tels qu'il est urgent de soutenir les efforts et les initiatives de modernisation du secteur en cours. Pour ce faire, les recommandations ci-après ont été faites à l'attention du Gouvernement Camerounais et de la Banque (BAD). Ces recommandations s'inspirent également des bonnes pratiques en matière de gestion cadastrale et domaniale. Les axes stratégiques dans lesquels devraient s'insérer les recommandations sont les suivants:

- Au niveau institutionnel, clarifier le rôle et les missions du cadastre, lever les différents conflits de compétences qui sèment la confusion et dispersent les ressources financières et humaines, assurer un cadre de coordination à la hauteur des enjeux de la question foncière ;
- Au plan technique, mettre en place une ossature cadastrale solide et fiable à travers la mise en place et la reconnaissance officielle d'un réseau géodésique unique et homogène de tout le territoire auquel doivent être rattachés tous les travaux topographiques, topométriques et cartographiques dont les travaux cadastraux.
- Equiper les services déconcentrés du MINDAF en matériel techniques performant et de la logistique nécessaire et les doter de personnel compétent pour l'utilisation optimale du matériel ;
- Sur le plan domanial, prendre les mesures nécessaires pour le classement correct des archives des conservations foncières et la dotation desdites conservations en personnel spécialisé en gestion domaniale à former ;
- Prendre des mesures pour assurer la maintenance et la mise à jour de l'ossature cadastrale et de la documentation domaniale par un système de contrôle.

***Les recommandations pour le Gouvernement :***

- Rationaliser le cadre institutionnel en mettant en cohérence les différentes initiatives pour plus d'efficacité et d'économie des ressources ;
- Mettre en place un système d'enregistrement transparent des droits fonciers et des transactions foncières ;
- Harmoniser le référentiel géodésique par la mise en place d'une ossature de points de premier ordre à la faveur des projets et financements existants ;
- S'engager vers un inventaire exhaustif du patrimoine foncier du pays et la conciliation entre la légalité et la légitimité issue de la mise en valeur ;
- Prendre les dispositions règlementaires indispensables pour résoudre les conflits de compétence relevés entre l'INC et la Direction du Cadastre en matière de géodésie ;
- Prendre les dispositions règlementaires indispensables pour résoudre les conflits de compétence relevés entre la Direction générale des Impôts et la Direction du Cadastre concernant le projet « cadastre fiscal » ;
- Mettre en œuvre une stratégie de reconnaissance et de sécurisation de tous les droits fonciers, gage d'un marché foncier transparent et efficace ;
- Sauvegarder et sécuriser les archives menacées de destruction ;
- Doter les services d'équipements modernes et performants ;
- Renforcer les services en personnel qualifié ;
- Engager une campagne de crédibilisation des services domaniaux par une accélération des procédures, et une réduction du coût des services aux usagers ;
- Renforcer les capacités du personnel par des formations, initiales et continues, appropriées en donnant les moyens nécessaires à l'Ecole nationale supérieure des Travaux publics (ENSTP) dont l'existence constitue une opportunité à saisir ;
- Prendre en compte la dimension foncière dans la révision du DSRP ;
- Engager une réflexion sur la législation foncière au Cameroun, pour des formes alternatives à la titrisation et l'implication des collectivités décentralisées dans la gestion foncière ;
- Mettre en place un meilleur système d'exploitation du capital foncier en vue d'une amélioration du climat des affaires et d'un accroissement des finances locales ;
- Prendre en compte la délimitation, l'identification et la reconnaissance des droits fonciers légitimes des différents acteurs de la scène foncière.



***Pour la Banque :***

- Accompagner le Gouvernement camerounais dans la mise en place d'une structure d'appui technique sous forme d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en cohérence des initiatives et projets en cours, et le contrôle de qualité des travaux nécessaires à la modernisation des secteurs du cadastre et des domaines ;
  
- Accorder plus d'importance à la problématique du cadastre dans l'élaboration de ses stratégies d'intervention au niveau des PMR. En effet, au-delà du Cameroun, les contraintes identifiées dans le cadre de cette étude se retrouvent également dans les autres pays membres. En conséquence les enjeux et les défis en matière de modernisation du cadastre doivent être pris en compte au moment de l'élaboration des stratégies d'intervention pays de la Banque. Une prise en compte des problématiques cadastrale et domaniale par la Banque suppose aussi un renforcement de ses capacités afin de mieux rendre compte dans les stratégies pays des enjeux et défis en matière de garantie foncière.

## I. CONTEXTE DE L'ETUDE

1.1. Au Cameroun, l'enjeu consistant à garantir les droits fonciers demeure encore plus d'actualité du fait de la pression démographique sur les ressources foncières. Cette pression favorise des conflits de plus en plus nombreux, la corruption et l'exclusion des pauvres de l'accès à la propriété. Les nombreuses annulations de titres fonciers constatées ces dernières années sont la preuve d'une forme d'insécurité foncière préjudiciable au secteur privé, reconnu pourtant pour être un des moteurs de la croissance. Par ailleurs, l'absence de garantie sur les droits fonciers ne contribue pas à l'accession des ménages à la propriété d'actifs. Les enjeux du foncier en termes de contribution à la paix sociale, à la mobilisation des recettes foncières, cadastrales et domaniales, à l'essor du secteur privé et à la bonne gouvernance sont importants et expliquent les réformes entreprises dans de nombreux pays en Afrique au sud du Sahara pour une gestion foncière plus efficace et plus transparente à travers des projets de sécurisation foncière. Au Cameroun, comme dans plusieurs pays au sud du Sahara, la question foncière est connue pour sa complexité à cause de ses nombreux enjeux d'ordre politique, économique, social et même religieux. Son rôle croissant dans les activités économiques rend ces enjeux encore plus importants et place le foncier au centre de grands intérêts dont certains sont pour le statu quo. Toute remise en cause du mode de gestion existant, toute réforme, même nécessaire devient aussi un défi.

1.2. Avec l'unification du pays intervenue en 1972<sup>4</sup>, une réforme foncière a été opérée en 1974 qui a fédéré les régimes juridiques du foncier du Cameroun. Depuis cette date, le Gouvernement a poursuivi la mise en œuvre des réformes afin d'améliorer les conditions d'obtention du titre foncier, qui représentent la trame institutionnelle pour la mise en œuvre de la législation foncière en vigueur. Cependant, malgré les résultats enregistrés, le processus de **modernisation du cadastre et des domaines au Cameroun continuent encore à faire face à des défis d'ordre réglementaire, institutionnel et technique**. Au plan réglementaire, la mise en œuvre des dispositions juridiques découlant de la réforme de 1974 est confrontée à des conflits de compétence au sein de l'administration qui sont à résoudre. Le cadre institutionnel n'est pas en adéquation avec les normes requises pour une gestion conséquente des domaines et du cadastre. Au plan technique, le pays est encore confronté à l'existence de plusieurs réseaux géodésiques favorisant ainsi la multiplicité des titres fonciers sur une même parcelle de terrain. Avec l'appui de la Banque, le Gouvernement camerounais a décidé de relever ces défis, au regard des retombés d'une bonne gestion foncière pour la société camerounaise, en commanditant la présente étude pour la modernisation des secteurs du cadastre et des domaines.

## II. JUSTIFICATION, OBJECTIFS ET RESULTATS ATTENDUS DE L'ETUDE

2.1. Le Cameroun se caractérise par l'absence d'un cadastre national fiable. Cette situation est une source de beaucoup d'errements dans l'aménagement urbain et rural en même temps qu'elle entretient un doute sur le foncier préjudiciable aux affaires. La présente étude est conçue pour faire un état des lieux nécessaire à la modernisation des domaines et du cadastre au Cameroun. *Sa justification s'explique par l'inexistence de garantie de la propriété foncière au Cameroun, qui est fragilisée par l'absence d'harmonie au niveau des repères sur lesquels sont établis les titres fonciers*. En effet, le rattachement à plusieurs systèmes géodésiques a parfois conduit à la duplicité de titres sur une même parcelle de terrain. L'absence d'un système de repérage fiable peut conduire à beaucoup d'errements allant du positionnement d'un simple monument à la délimitation des frontières nationales. Trente cinq (35) ans après l'unification des régimes fonciers, on estime à 150 000 le nombre de titres

<sup>4</sup> Cette année a été consacrée à l'unification des zones anglophone et francophone et l'adoption d'une constitution unique.

fonciers délivrés sur un potentiel de près de 3 000 000 de parcelles. De plus, certains des titres délivrés sont remis en cause pour irrégularité quant ils ne sont pas l'objet de « rectification », sans faire cas des terrains objets de plusieurs titres fonciers délivrés à des « propriétaires » différents.

**2.2. L'objectif spécifique de l'étude est de proposer des actions susceptibles de moderniser le Cadastre et les Domaines par la restauration de la fiabilité des titres fonciers délivrés et la mobilisation des recettes fiscales liées au foncier.** En conséquence, l'étude devrait préciser les pré-requis nécessaires, entre autres, (i) à la mise en place d'un système qui inspire plus confiance à la propriété foncière ; ce système consiste en la couverture du territoire camerounais par un réseau géodésique actif rattachée à l'AFREF (African Geodetic Reference Frame), (ii) à la confection d'une cartographie à grande échelle et l'établissement des plans cadastraux numériques<sup>5</sup>, (iii) à la constitution de la base de données par des enquêtes cadastrales dans les villes de Douala et de Yaoundé, et (v) au renforcement des capacités, plus particulièrement des services du cadastre et des affaires foncières. Les objectifs de l'étude sont conformes aux normes recommandées par les organisations des Nations Unies pour garantir la propriété foncière.

**2.3. Résultats attendus de l'étude :** La mise en œuvre des recommandations de l'étude aboutira à la mise en place d'un système/mécanisme permettant une identification et une description plus fiable des biens fonds en tant qu'objet de droit, et des propriétaires et partant, une revalorisation du titre foncier propre à rassurer les investisseurs, puisque rendant plus difficile l'établissement frauduleux ou erroné de plusieurs titres sur une même parcelle de terrain comme c'est le cas actuellement. Les titres fonciers seront plus crédibles et les investisseurs potentiels seront plus rassurés. La mise en œuvre des recommandations de l'étude favorisera la paix sociale par une diminution des conflits nés des problèmes fonciers. Elle contribuera à un accroissement des recettes fiscales par une saisie exhaustive de l'assiette des impôts fonciers et une meilleure identification des contribuables assurant ainsi l'équité fiscale. Le diagnostic ainsi que les recommandations découlant de la réalisation de cette étude seront utiles également pour la préparation d'un projet de modernisation du cadastre pour une meilleure maîtrise du foncier en vue, d'une part, de l'amélioration de l'accès à la propriété, la sécurisation des droits fonciers et, d'autre part, à l'accroissement des recettes domaniales, foncières et cadastrales. Outre le contexte, la justification, les objectifs et les résultats attendus de l'étude, le présent rapport s'articule autour (i) du cadre de référence : contexte et perspectives du pays, (ii) du diagnostic des politiques foncières et du cadre technique, (iii) des normes et bonnes pratiques en matière de gestion des domaines et du cadastre, et (iv) des axes stratégiques pour la mise en œuvre d'une politique cadastrale et domaniale. Les termes de référence de l'étude figurent en annexe.

---

<sup>5</sup> La numérisation se limitera aux villes de Yaoundé et de Douala

### III. CADRE DE REFERENCE : Contexte et Perspectives du Pays

#### 3.1. Position géographique, démographie et urbanisation

3.1.1. A la charnière entre l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique Centrale, le Cameroun est limité à l'Ouest par le Nigéria, au Nord par le lac Tchad, à l'Est par la République Centrafricaine et le Tchad, au Sud par l'Océan atlantique, la Guinée Equatoriale, le Gabon et le Congo. Il s'étend sur une superficie de 475 400 Km<sup>2</sup>.

3.1.2. **Peuplement, composition ethnique** : C'est vers le VI<sup>ème</sup> siècle avant J.C. qu'un marin carthaginois du nom d'Hannon découvrit le Mont Cameroun qu'il dénomma le « char de Dieu » à cause des torrents de feu qu'il crachait chaque nuit comme un char incandescent. En 1472, des navigateurs portugais découvrirent l'estuaire du Wouri, fleuve où pullulaient des écrevisses. Ils appelèrent le Wouri « la rivière des écrevisses », autrement en portugais, « Rio dos Camarões », d'où le pays tire son nom, « Cameroun ».

3.1.3. Avant la colonisation, les différentes migrations ont abouti à la formation de nombreuses ethnies dont beaucoup ont la même origine, mais avec des modes de vie distincts du fait des différents lieux d'habitation. Ces différents groupes se sont forgés dans ce processus de peuplement des cultures qui ont un impact sur leurs rapports avec les ressources naturelles, principalement la terre, la propriété foncière, avec des points de ressemblance et des disparités selon les ethnies et les régions du pays. Ces us et coutumes continuent d'influencer les modes de gestion de la terre dans les milieux traditionnels.

3.1.4. **Croissance démographique et densité** : La population connaît un taux de croissance annuel de 2,9% au cours des cinq dernières années, ce qui à terme engendrera une forte pression sur les ressources foncières avec des risques de multiplication des conflits fonciers. La densité de la population varie de moins de dix (10) habitants /Km<sup>2</sup> au Sud Est à cent (100) et même deux cents (200) à l'Ouest, au Littoral et au Nord Ouest. Il en découle une disponibilité et une pression foncière variable d'une région à l'autre. Cette pression foncière étant fonction également de la qualité des terres disponibles et du type d'activités et d'usages. Le rapport sur le secteur de l'Agriculture de la Banque Mondiale (1989) pour le Cameroun donne les indications qui, bien qu'anciennes et à défaut d'autres données disponibles, permettent de se faire une idée sur la pression foncière potentielle selon les différentes régions du pays. Ces données sont consignées dans un tableau joint en annexe 8 intitulé « Terres disponibles par province ».

3.1.5. **Urbanisation, impacts sur la formation et le fonctionnement du marché foncier** : Le taux d'urbanisation est estimé à 45% avec un accroissement de 6 à 6,5% par an. Cet indicateur qui dévoile une forte tendance migratoire vers les zones urbaines indique que de plus en plus, la pression foncière va s'accélérer dans les centres urbains, pour les besoins en logement, équipements socio collectifs et en services. Les problèmes de gestion foncière, de sécurisation des droits et des transactions vont s'accroître dans les centres urbains et semi-urbains. Le marché foncier formel aura tendance à se concentrer dans les milieux urbains et périurbains. Plus de 50 pour cent de ceux ayant fait enregistrer des terres au cadastre travaillaient dans la fonction publique et seulement 5% étaient des paysans (Rapport Banque mondiale).

### 3.2. Organisation politique et administrative

3.2.1. Le territoire camerounais est subdivisé en dix 10 Régions. Celles-ci sont divisées en départements et lesdits départements en arrondissements. Les Régions, les départements et les arrondissements constituent des circonscriptions administratives. Ils sont administrés respectivement par des Gouverneurs, des préfets et des sous-préfets, fonctionnaires nommés par l'Etat central. Les attributions des chefs de circonscription administrative sont fixées par le décret n°2008/377/ du 12 Novembre 2008. La loi constitutionnelle N°96/06 du 18 janvier 1996 et la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation constituent les cadres d'orientation de la décentralisation au Cameroun qui sera mise en œuvre progressivement. Aux termes de ces deux lois, les Régions et les Communes constituent des Collectivités territoriales décentralisées. Des Communautés Urbaines sont créées dans les communes où il existe au moins deux (02) communes d'arrondissement.

3.2.2. La première session du Conseil National de la Décentralisation tenue le 19 janvier 2009 a discuté des domaines de compétence à transférer aux collectivités territoriales décentralisées d'ici 2010. Les conclusions issues de ces discussions confirment que le processus de la décentralisation répond de la « volonté de l'Etat camerounais d'aller progressivement ». Pour les autorités publiques, un transfert effectif et total ne se fera que s'il est prouvé que les élus locaux disposent de compétences managériales. Au vu de l'état des capacités, le Gouvernement estime que les élus locaux ne disposent pas encore des compétences requises en matière de gestion foncière. Cette situation explique sans nul doute le fait qu'il ne soit pas *prévu dans le transfert des compétences, de transfert en matière de gestion foncière au profit des collectivités décentralisées*. La gestion du secteur du cadastre et des domaines reste donc encore sous la responsabilité du ministère chargé des affaires foncières et domaniales et de ses structures déconcentrées. Cette orientation semble destinée à se maintenir encore pendant longtemps. C'est là une volonté politique clairement exprimée qui doit être prise en compte dans toute opération de modernisation du cadastre et des domaines, même si la décentralisation de la gestion foncière est une piste fortement recommandée par divers organismes et études sur la sécurisation et la transparence de la gestion foncière<sup>6</sup>.

### 3.3. Prise en compte de la dimension foncière et domaniale dans la Stratégie du Gouvernement.

3.3.1. La première génération du Document de Stratégie pour la réduction de la Pauvreté qui couvrait la période 2003-2008 n'a pas pris en compte la *modernisation du cadastre et des domaines comme un facteur devant s'inscrire dans le processus stratégique de développement économique et de réduction de la pauvreté*. Au vu de la croissance démographique et du processus d'urbanisation galopante que connaît le Cameroun à l'instar de la majorité des pays dits en voie de développement, notamment ceux d'Afrique au Sud du Sahara, la mise en œuvre d'un système de planification stratégique prenant en compte les données à référence spatiale sera déterminante pour la maîtrise du développement économique et pour réduire la pauvreté. Pour cela, la mise en place d'une infrastructure cadastrale est indispensable, et devrait constituer un préalable. L'intégration de la dimension foncière dans les stratégies de développement devrait contribuer à améliorer le climat des affaires et à attirer les investissements étrangers dans le pays. Dans les rapports «Doing business» le Cameroun était classé 136<sup>ème</sup> en 2007 sur les 181 pays observés. En 2008 le Cameroun a été classé 138<sup>ème</sup> sur 181, soit un recul de deux (02) points pour l'indicateur «Enregistrement et transfert des droits de propriété».

<sup>6</sup> Rapport du colloque régional de Ouagadougou des professionnels africains sur l'aménagement urbain et la gouvernance locale en Afrique Sub-saharienne 20-23 avril 1999.

3.3.2. En tirant les leçons de la mise en œuvre de sa première stratégie de réduction de la pauvreté, le Gouvernement a entrepris, pour la première fois, la formulation d'une Vision de développement à long terme du Cameroun. Cette Vision, qui fournit une image du pays à l'horizon 2035, ambitionne de faire du Cameroun *un pays émergent, démocratique et uni dans sa diversité*. De manière spécifique, cette Vision constitue un cadre de référence pour (i) réduire la pauvreté à un niveau socialement acceptable, (ii) atteindre le stade de pays à revenu intermédiaire, (iii) devenir un Nouveau Pays Industrialisé, et (iv) consolider le processus démocratique et renforcer l'unité nationale. *Ces objectifs spécifiques ont inspiré les orientations du Document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE) pour la période 2009-2019, qui couvrira les dix premières années de la Vision à long terme*. La problématique majeure de la mise en œuvre du DSCE sera centrée autour de l'accélération de la croissance, la création d'emplois formels et la réduction de la pauvreté.

3.3.3. En matière de modernisation du cadastre et des domaines, le Gouvernement a identifié les principaux problèmes qui peuvent se résumer comme suit : (i) difficultés d'accès à la propriété foncière, (ii) insuffisance de l'offre des terrains domaniaux, (iii) modèle de gestion inapproprié, (iv) absence d'un système de cadastre fiable, (v) mauvaise gestion du patrimoine de l'Etat et (vi) insuffisance des ressources. Dans la perspective de l'émergence du Cameroun, les autorités entendent élaborer une stratégie nationale de gestion du patrimoine immobilier national avec un regard spécifique sur le patrimoine administré ou géré par l'Etat. Le DSCE a pour ambition de juguler les causes ayant entravé la gestion rationnelle dudit patrimoine par la détermination des objectifs globaux ci-après :

- lever la contrainte foncière pour faciliter le développement des infrastructures de communication, stimuler la création de moyennes et grandes exploitations dans le secteur rural, maîtriser le développement urbain et améliorer le climat des affaires;
- rationaliser l'allocation des ressources foncières et améliorer la gouvernance du patrimoine de l'Etat ;
- renforcer les capacités des administrations en charge des domaines, des affaires foncières et du patrimoine de l'Etat ;
- faciliter l'intégration régionale et soutenir la mise en œuvre de la décentralisation.

Les principaux programmes seront basés autour des axes stratégiques spécifiques suivants : (i) l'aménagement des lotissements selon les demandes des secteurs primaire et secondaire, (ii) la réalisation du plan cadastral national assorti des plans cadastraux des communes du Cameroun, (iii) la constitution des réserves foncières destinées au développement des projets d'intérêt général et (iv) l'aménagement des lotissements à usage résidentiel. Des mesures d'accompagnement importantes seront réalisées, notamment : (i) la conduite des réformes de l'arsenal juridique et institutionnel régissant les affaires domaniales, foncières et du patrimoine de l'Etat ; (ii) la mise en place d'un cadre de concertation entre les différents acteurs pour gérer les anticipations de demande foncière des différents secteurs; (iii) la modernisation des instruments de gestion du patrimoine immobilier et du parc automobile de l'Etat ; (iv) la simplification et la réduction des délais des procédures d'accès à la propriété foncière et, (v) le renforcement des ressources humaines et matérielles. Le cadrage macro-économique prévoit pour les sept prochaines années la mise à disposition de ressources (100 milliards de FCFA) pour la mise en œuvre des réformes foncières. Ces réformes envisagées sont en adéquation avec la volonté des Instances internationales, notamment l'Union Africaine, la Banque mondiale et la Banque.

### Volonté des institutions internationales à promouvoir le Cadastre

En 2003, la Banque Mondiale a publié un rapport intitulé « Des politiques foncières pour promouvoir la croissance économique et réduire la pauvreté » pour souligner entre autres : (i) l'importance du droit de propriété pour la croissance économique (incitation à investir, accès au crédit, etc.), (ii) l'impact de la sécurité des droits fonciers sur la pauvreté, la terre étant la principale source de subsistance pour la plupart des pauvres des pays en développement, « un instrument essentiel pour investir, accumuler des richesses et transférer des biens de générations en générations ». Cet impact est particulièrement important pour les femmes, généralement exclues du droit de propriété en matière foncière, (iii) le rôle des différends fonciers comme source des nombreux conflits anciens et actuels et (iv) l'impôt foncier comme source de recettes pour les collectivités locales en vue de financer les équipements sociaux en faveur des populations. Le même rapport conclut qu'il est « **essentiel d'avoir une vision à long terme et d'intégrer les questions foncières à une stratégie de développement bénéficiant d'un large appui de la population ainsi que du soutien et de la coordination des hautes instances politiques** ».

Il convient de mentionner l'initiative panafricaine sur les politiques foncières en Afrique initiée par le Consortium UA-CEA- BAD. Le document intitulé « Framework and Guidelines on land policy in Africa », élaboré par le Consortium, insiste sur les questions d'administration foncière en général. En Juillet 2009 la réunion des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UA a adopté ce document, qui s'appuie sur le rôle stratégique des ressources foncières et naturelles dans le processus de développement. Ce document est le résultat d'un processus conjoint initié depuis 2006 par la Commission Economique pour l'Afrique (CEA), l'Union Africaine (UA) et la Banque Africaine de Développement (BAD) en vue de renforcer et garantir les droits fonciers, accroître la productivité et sécuriser les habitats de la majorité de la population du continent. Les orientations et les principes énoncés dans ce document de référence sont le résultat d'une prise de conscience sur l'importance d'une bonne gestion foncière et de politiques foncières adaptées aux contextes locaux.

## IV DIAGNOSTIC DES POLITIQUES FONCIERES ET DU CADRE TECHNIQUE

### 4.1. Les types de régimes fonciers et l'évolution des politiques foncières au Cameroun

4.1.1. Au Cameroun comme partout ailleurs, le régime foncier a été tributaire de l'évolution historique, économique et surtout politique. C'est ainsi qu'on distingue une évolution du régime foncier de la période précoloniale à la période actuelle.

4.1.2. *Période précoloniale* : Avant la période coloniale, la gestion foncière était assurée par les chefs de clans ou des chefs de terre, sur une base communautaire. La terre pour chaque communauté appartenait au « premier occupant ». Les hommes s'attachaient fortement à celle-ci, dans la mesure où ils la considéraient comme la mamelle nourricière de la communauté, c'est-à-dire la génératrice de tous les moyens de subsistance. La terre était un bien commun, inaliénable et même sacré. Elle se transmettait de génération en génération et il était alors pratiquement impossible de parler de propriété individuelle. Les individus ne pouvaient exercer qu'un droit de jouissance pour la satisfaction de leurs besoins de nourriture ou d'habitation.

4.1.3. Les modes d'attribution aux membres du clan, de jouissance variaient d'une région à une autre et d'une ethnie à une autre. Mais ce mode de gestion des terres était globalement connu sous la désignation de régime foncier « coutumier » ou « traditionnel ». La notion d'appropriation individuelle a été introduite par la colonisation. Il convient de noter que les régimes coutumiers en Afrique, y compris le Cameroun, sous l'effet conjugué de l'imbrication des sociétés à l'économie de marché, du développement des cultures de rente, de la pression démographique et de l'urbanisation, connaissent des mutations notables vers des formes intermédiaires d'occupation (achats, locations de terre, etc.) à caractère marchand. C'est notamment la base d'un marché informel dans les périphéries des grandes agglomérations urbaines.

4.1.4. *Période coloniale* : C'est avec la présence coloniale que la propriété individuelle vit le jour au Cameroun. Le pays a subi dans son histoire trois colonisations : l'allemande, la française et la britannique qui ont modelé chacune le paysage foncier de sa zone d'occupation

en fonction de ses intérêts. La colonisation allemande, de courte durée, étendit son influence à l'ensemble du Cameroun. C'est elle qui a délimité sur le plan foncier le territoire du Cameroun. Elle a introduit l'inscription au Grundbuch comme principe de sécurisation foncière surtout en faveur des colons allemands qui occupèrent de vastes domaines fonciers dans les zones côtières. Après le traité de Versailles et la mise du Cameroun sous protectorat de la Société des Nations, la partie orientale est placée sous domination française et la partie occidentale sous administration anglaise.

4.1.5. **Dans la partie francophone** et ce, jusqu'à la veille de l'indépendance, il exista trois régimes fonciers : *le régime de la transcription, le régime de la constatation des droits fonciers coutumiers et le régime de l'immatriculation*. Avec le régime de la *transcription*, la publication des droits fonciers était régie par la loi du 21 juillet 1921. Il suffisait d'inscrire sur un registre spécial, chaque immeuble qu'on possédait. Le conservateur foncier affectait à cet immeuble un compte sur lequel étaient inscrits chronologiquement les droits réels grevant ledit immeuble. Ce régime n'intéressait que les français expatriés et assimilés. Le deuxième régime dit régime de la *constatation* des droits fonciers coutumiers des indigènes a été instauré par le décret du 21 juillet 1932. Avec ce texte, il était question pour l'indigène, de faire constater par les autorités administratives ses droits sur la terre, c'est-à-dire de prouver qu'il occupait ou exploitait effectivement celle-ci. A l'issue de cette preuve, il bénéficiait de la délivrance d'un titre appelé livret foncier. Mais ce livret était inférieur au titre foncier qui constitue le couronnement de la procédure d'immatriculation. Le régime *d'immatriculation* a été consacré par la loi du 17 juin 1959 qui permettait désormais à tout camerounais de faire constater ses droits coutumiers suivant une procédure aboutissant à la délivrance du document appelé « livret foncier » ayant une force probante.

4.1.6. **Au Cameroun britannique**, entre 1919 et 1927, les parties nord et sud du Cameroun sous administration britannique étaient régies par des législations différentes issues du Nigeria. En 1921, a été signée la *Land and Native Rights Ordinance*. Le but de ce texte était de permettre à tous l'utilisation et l'occupation des terres, c'est-à-dire de bénéficier des droits de jouir et d'occuper la terre. Ces deux droits formaient le *Right of occupancy*. Il en existait deux types suivant qu'on était allogène ou autochtone : le *Statutory Right of occupancy* et le *Customary Right of occupancy*. Plus tard, la *Land and Native Right Ordinance* a été assortie d'un article disposant qu'« à tout moment, le Gouverneur pouvait retirer le Customary Right of occupancy ».

4.1.7. En 1956, une réforme garantissait l'accès à la pleine propriété au Cameroun britannique à travers le « free hold land » ou le « lease hold land ». En dehors de ces deux catégories, toutes les terres, occupées ou non sont déclarées terres coutumières. Toutes ces mesures résultant des résistances du droit coutumier et des rapports de force du moment, traduisent l'importance des formes traditionnelles d'accès à la terre et la complexité de la question foncière dont tout projet de cadastre ou domanial, y compris celui portant modernisation du secteur du cadastre et des domaines doit tenir compte. *On notera ici l'introduction de divers droits et titres intermédiaires institués par les différentes administrations coloniales pour s'adapter à la diversité des acteurs et des types de droit.*

4.1.8. *Période après les indépendances* : Après l'indépendance, une nouvelle politique foncière est mise en place à travers le décret-loi n° 63/2 du 09 janvier 1963. Cet important texte créa le patrimoine collectif national géré par l'Etat, constitué des terres retirées aux collectivités coutumières à l'exception de celles qui sont considérées comme des possessions des collectivités, celles qui sont immatriculées ou transcrites en vertu du code civil et celles qui constituent le domaine public et le domaine privé prévus par les textes. Cette nouvelle politique foncière du nouvel Etat met l'accent sur la mise en valeur de la terre comme



condition de délivrance du titre foncier. Le décret n°64/10 du 30 janvier 1964 précise la répartition entre le patrimoine collectif national et les terres des collectivités coutumières.

4.1.9. *Sur le plan social, ce nouveau régime foncier a eu le mérite de détribaliser l'accès à la terre dans la mesure où il donne le droit à tout camerounais d'accéder à la pleine propriété partout dans le pays.* Devant les difficultés d'application liées aux problèmes de délimitation et d'acceptation des populations, et les limites de cette nouvelle politique foncière, de nouvelles réformes s'avéraient nécessaires. L'unification du pays en 1972 donna l'occasion de procéder à ces réformes pour également harmoniser les différents régimes fonciers des parties francophone et anglophone. Ce fut l'objet des ordonnances lois 74-1 et 74-2 du 06 juillet 1974.

## **4.2. Cadre réglementaire et institutionnel de la gestion foncière au Cameroun**

4.2.1. **Les lois et règlements et leur évolution** : Les ordonnances lois 74-1 et 74-2 du 06 juillet 1974 fixant respectivement le régime foncier et le régime domanial et leurs lois modificatives, leurs décrets d'application, ainsi que la loi 85-09 du 4 juillet 1985 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation, constituent l'ossature du cadre réglementaire en matière de gestion cadastrale et domaniale au Cameroun.

4.2.2. Les décrets n° 2005/178 du 27 Mai 2005 portant organisation du Ministère des Domaines et des Affaires Foncières (MINDAF) et 2005/481 du 16 décembre 2005 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier représentent la trame institutionnelle pour la mise en œuvre de la législation foncière en vigueur.

4.2.3. Le cadre législatif est bien fourni et bien articulé. En effet, depuis l'unification en 1972, le législateur camerounais a pris un certain nombre de dispositions légales et réglementaires tendant à organiser la gestion foncière et domaniale. Il s'agit notamment de : (i) l'ordonnance 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier et ses lois modificatives N° 80-21 du 14 juillet 1980 et N°19 du 26 novembre 1983, (ii) l'ordonnance N° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial, (iii) la loi N° 76/25 du 14 décembre 1976 portant organisation cadastrale et (iv) la loi N°80-22 du 14 juillet 1980 portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale.

4.2.4. Ces lois et ordonnances sont complétées par 16 décrets, 01 arrêté et 17 circulaires et instructions qui encadrent la gestion foncière et domaniale jusqu'au niveau de l'arrondissement, échelon le plus bas de l'organisation administrative. Il convient de relever le souci de rapprocher l'administration foncière des usagers qui inspire ce cadre législatif assez dense. La mise en place de la commission administrative de délimitation cadastrale et de la commission consultative est la preuve de ce souci.

4.2.5. Certaines de ces lois et décrets manquent de textes d'application : Il existe un certain nombre de dispositions qui sont source de conflit de compétences entre les différentes structures, par exemple entre le Cadastre et l'Institut national de Cartographie (INC) en matière de géodésie et entre le Cadastre et la Direction générale des Impôts (décret n°95/312/PM du 27 avril 1995 portant création d'une commission pour la mise en place du cadastre fiscal « auprès du MINEFI »). Il n'existe pas de rapports formels et institutionnalisés entre la Direction du Cadastre et l'INC. Concernant par exemple la matérialisation des limites frontalières internationales et des limites administratives qui relèvent en général dans la

plupart des pays et selon la pratique consacrée, des services géographiques au regard des échelles des travaux, il est indiqué vaguement dans les attributions de la Direction du Cadastre selon le décret portant organisation et fonctionnement du MINDAF de mai 2005 que la Direction du Cadastre“ est chargée de la matérialisation des frontières internationales et des unités administratives, en relation avec les administrations concernées“, sans préciser lesquelles. Ce décret de 2005 a été promulgué pendant l’existence du décret n° 2003/162 du 27 juin 2003 portant réorganisation de l’INC qui dispose en son article 4 que l’INC, entre autres, parce que chargé des travaux cartographiques, a pour rôle “de participer à la délimitation des unités administratives et des frontières internationales“. Il apparaît ici le choix de confier ces travaux géographiques à la Direction du Cadastre en qualité de maître d’œuvre principal.

4.2.6. Le dispositif législatif ne prévoit pas le transfert de la gestion foncière et domaniale aux Collectivités locales, ni d’autre alternative que la titrisation généralisée comme unique condition de sécurisation des droits fonciers. Malgré le dispositif ci-dessus, il est de notoriété publique que le mode de gestion coutumière reste vivace, surtout dans les zones rurales. Cette situation est une preuve que les réformes opérées n’ont pas suffisamment prises sur le réel. Sur le plan institutionnel, il est à noter la création du Ministère des Domaines et des Affaires foncières (MINDAF) et ses structures déconcentrées jusqu’au niveau des départements et des arrondissements (Yaoundé et Douala).

4.2.7. *Les capacités institutionnelles et organisationnelles des intervenants* : La création d’un Ministère des affaires foncières, domaniales et cadastrales constitue une réforme majeure pour la prise en charge de la gestion foncière au Cameroun. Son organisation en plusieurs directions spécialisées et complémentaires devrait répondre à plus d’efficacité et d’efficience. La déconcentration poussée pour se rapprocher des usagers devrait être également un gage d’opérationnalité. Cependant force est de constater que les moyens de cette politique font défaut. En effet il y a un déficit de coordination, des dysfonctionnements sectoriels, un sous-équipement chronique et une infrastructure immobilière non fonctionnelle.

4.2.8. L’expérience a montré en effet pour qu’une réglementation, une réforme, puisse avoir prise sur le réel et être de nature à empêcher le maintien ou la création d’une coutume ou d’une pratique parallèle au droit écrit, il faut que « .... les particuliers ne se rendent plus compte de l’existence des procédures juridiques. Lorsqu’elles passent inaperçues à leurs yeux, il leur est possible de consacrer toutes leurs pensées et leur énergie aux travaux de mise en œuvre ». <sup>7</sup> C’est le constat que dresse le rapport provisoire de l’étude pour « l’élaboration des plans cadastraux de Douala et de Yaoundé, de Juin 2008 en notant que « les règles et procédures à observer pour obtenir un titre foncier semblent aux yeux de l’usager camerounais trop longues et onéreuses ».

4.2.9. **Les acteurs de la gestion foncière au Cameroun** : Il existe sur le terrain et dans les dispositions légales et réglementaires plusieurs parties prenantes ou impliquées dans la gestion foncière au Cameroun. Des conflits de compétence sont perceptibles.

- *Les acteurs publics* : L’Etat à travers le MINDAF et les institutions spécialisées (MAETUR, MAGZI, SIC, CREDIT FONCIER DU CAMEROUN) qui sont chargés de l’aménagement des attributions des terrains en propriété et/ou en jouissance, des autorisations d’occuper le domaine public et du financement.
- *Les acteurs du secteur privé* : Les notaires et les géomètres experts qui sont des

<sup>7</sup> Albert Ley, « Le Régime domanial et foncier et le développement économique de la Côte d’Ivoire », 1972, p.6

auxiliaires et relais de l'administration domaniale et foncière. Ils interviennent dans les transactions et la procédure d'immatriculation indirecte par la rédaction des actes et l'établissement des plans de bornage.

- Il existe d'autres acteurs tels la chefferie coutumière, les intermédiaires et les organisations de la société civile qui influencent le processus de gestion foncière. L'administration est même obligée de tenir compte de certains d'entre eux comme les détenteurs coutumiers qui sont intégrés dans les commissions d'enquêtes cadastrales et les commissions consultatives. En dehors des commissions consultatives coordonnées par l'administration territoriale, il ne peut être noté un système de coordination formalisé des activités des différents acteurs du foncier, qui ont des relations fonctionnelles de travail par exemple entre les géomètres privés et la Direction du Cadastre à travers les visas des plans et le contrôle d'une part, et, d'autre part, entre les notaires et les conservateurs.

**4.2.10. Les pratiques et stratégies des acteurs du secteur foncier :** Il est ressorti des études dont celle sur l'élaboration des plans cadastraux de Douala et de Yaoundé et d'entretiens avec les responsables des services du MINDAF comme la délégation régionale du Sud-Ouest que malgré la départementalisation de la procédure d'obtention du Titre Foncier, 'il a été observé que les demandes en immatriculation aux fins d'obtention du Titre Foncier se sont faites rares voire inexistantes »<sup>8</sup>.

4.2.11. *A peine 2% du territoire est titré.* Du reste, aux termes des dispositions des ordonnances lois 74-1 et 74-2, depuis 1989, les possessions des titulaires de titres de jouissance ou les occupations non immatriculées sont entrées dans le domaine national. Plusieurs citoyens camerounais se réfèrent aux modes coutumiers ou traditionnels pour acquérir les terres et s'en contentent. Les entretiens avec les structures départementales et régionales ont révélé que « *dans les faits les chefs ne se sentent pas concernés ; ils vont jusqu'à vendre les terres coutumières* », « *l'administration suit et régularise la coutume ; c'est le chef qui installe les gens et l'administration vient confirmer* »<sup>9</sup>.

4.2.12. Face à la légalité affichée et défendue par les pouvoirs publics garants des droits fonciers des citoyens, se maintient un système parallèle reconnu et accepté par beaucoup de gens, voire la majorité qui y recourt. Ce système parallèle jouit d'une certaine légitimité qui doit amener le législateur camerounais à s'interroger sur la meilleure manière de sortir de ces pratiques parallèles (de légitimité informelle) ne reposant sur aucun fondement juridique.

**4.2.13. Les différents types de droits fonciers : reconnus, tolérés, non reconnus :** Au Cameroun, seuls le titre foncier et le bail sont reconnus comme des droits de propriété. La propriété verticale, malgré l'existence d'une loi 81-03 du 7 juillet 1981 et son décret 83-609 du 26 novembre 1983, les propriétaires d'immeubles en indivision ne peuvent obtenir de titres. Même les titres fonciers n'assurent pas toujours la sécurité suffisante au regard des procédures d'annulation prévues par les textes et surtout très appliquées. Les droits coutumiers, même s'ils donnent la possibilité sous condition d'être immatriculés ne sont pas reconnus par un titre quelconque. La titrisation comme unique politique de sécurisation foncière entraîne la non reconnaissance des droits de nombreux exploitants qui occupent des terres selon des conventions locales.

**4.2.14. Accès à la propriété et lutte contre la pauvreté et l'exclusion :** Au Cameroun, la

<sup>8</sup> Cameroon Engineering SA, GEOMAPS Sénégal, « Elaboration des plans cadastraux de Douala et Yaoundé », lot N°1, Rapport provisoire, juin 2008 p.35

<sup>9</sup> Entretien avec la Délégation régionale et les délégations départementales du Sud-ouest à BUEA le 30/01/09

loi garantit officiellement le droit d'accès à la terre à tous les citoyens. Cependant, la pratique la plus répandue étant les droits d'obédience coutumière, la situation sociale de certains groupes sociaux dans certaines communautés les exclut de fait du bénéfice du droit de propriété. C'est surtout le cas des femmes et des éleveurs dans certaines régions nomades. Dans le cas particulier des femmes, du fait de la coutume qui ne leur reconnaît pas la possession, elles ne peuvent pas user de leurs droits d'occupation pour se faire délivrer selon la procédure légale un titre foncier.

4.2.15. *La situation des femmes est préoccupante puisqu'elles sont quasiment absentes des registres fonciers. Seulement 3,2% pour cent des titres enregistrés dans la province du Nord-Ouest, soit 0,1% pour cent des terres enregistrées sont aux mains des femmes. Ainsi, les femmes des zones rurales, dont les moyens d'existence dépendent de la terre, n'enregistrent pas leurs droits comme le prescrit la loi».*

4.2.16. **Transformations et mutations en cours** : La croissance démographique et la pression foncière inévitable qu'elle induit ainsi que l'explosion urbaine ont tendance à transformer la terre en source de conflits potentiels. Ces phénomènes contribuent à une exclusion des populations pauvres de l'accès à la terre pour la production agricole en zone rurale et les logements dans les zones urbaines. Cette pression accroît la rente foncière et développe un phénomène de marchandisation (directe ou indirecte) de la terre, même dans des zones où au nom de la propriété coutumière, la terre ne se vendait pas.

4.2.17. Dans ces conditions, la connaissance et la localisation des ressources foncières des différentes entités (l'État, les collectivités territoriales, les entreprises, les communautés coutumières, les ménages et les citoyens) devient essentiel pour assurer la sécurité des droits, des transactions immobilières et la paix sociale. Seul un cadastre fiable fondé sur un réseau homogène est à même de permettre une telle définition et évaluation systématique de l'ensemble des propriétés.

### **4.3. Fonctionnement du marché foncier et Systèmes d'enregistrement des droits et de délivrance des titres et sécurisation des droits fonciers**

4.3.1. *Fonctionnement du marché foncier* : La connaissance du fonctionnement du marché foncier est essentielle pour les procédures d'évaluation de la valeur du patrimoine foncier et immobilier. Pour ce faire, l'enregistrement des transactions est une base importante au-delà de la sécurisation des droits des acquéreurs et des vendeurs, des locataires et des bailleurs ainsi que des autres droits qui peuvent s'y rattacher. La constitution de la base de données pour les enquêtes cadastrales doit permettre de saisir les paramètres relatifs à l'offre et à la demande foncière et au fonctionnement du marché foncier.

4.3.2. Le marché foncier informel constitue une part importante de l'offre et de la demande foncière comme les témoignages l'ont montré. La modernisation du cadastre et des domaines doit contribuer à résoudre la question de l'intégration du marché foncier informel dans le marché formel. Il convient d'étudier les moyens de leur identification géographique et de la forme de reconnaissance de leur occupation. Il faut arriver à concilier la légalité des procédures officielles et la légitimité des pratiques populaires, bien qu'illégal.

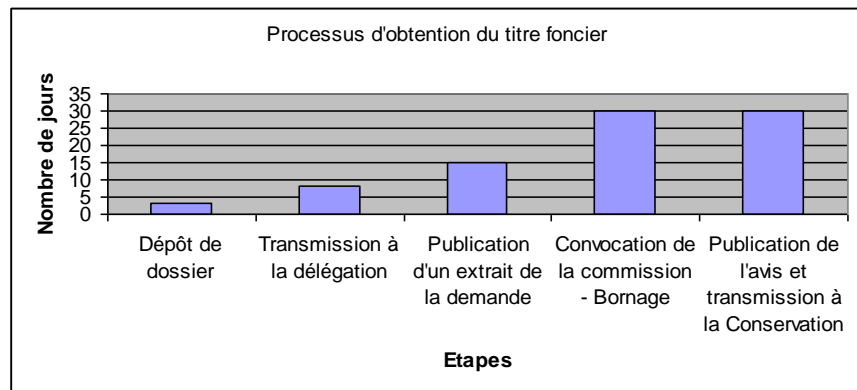
4.3.3. *Systèmes d'enregistrement des droits et de délivrance des titres et sécurisation des droits fonciers* : En réalité, il n'existe pas de système fiable d'enregistrement des droits fonciers au Cameroun. Le grand nombre de dossiers de « rectification » que l'on rencontre dans les services départementaux des domaines et du cadastre donnent la preuve de

l'inexistence d'un système fiable. Le livre foncier reste le principal instrument d'enregistrement des droits fonciers. Le livre foncier ne concerne que les titres fonciers et les droits réels immobiliers sur les immeubles qui les supportent. Il a été établi qu'il existe d'autres types de possession foncière que la loi ignore et qui pourtant sont revendiqués et reconnus par leurs détenteurs. La Direction des affaires foncières estime à 150 000 le nombre de titres alors que l'étude du Projet Cadastre national a estimé qu'il y aurait en 2000, environ 2 600 000 parcelles dont 1 550 000 en zone urbaine.

4.3.4. Une revue du processus d'obtention du titre foncier à partir du domaine national occupé ou exploité pourrait permettre d'envisager des mesures pour diminuer les intervenants et les étapes de traitement des dossiers. Le tableau ci-après indique le processus d'obtention du titre foncier : il comporte 13 étapes impliquant 17 structures. Officiellement les services du MINDAF estiment à six (06) mois le délai pour obtenir un titre foncier. La réalité est tout autre selon les déclarations des responsables de certains services départementaux ou de la presse, Et cela semble s'expliquer par une corruption rampante qui mine le processus d'obtention et de gestion des titres fonciers.

4.3.5. Du point de vue des principes, le choix de faire du titre foncier et de ses démembrements juridiques, les seules formes de reconnaissance des droits fonciers est un choix politique du Gouvernement

camerounais mais pas un principe directeur de tout système cadastral ou de gestion foncière ou même domaniale, tout comme le système de l'immatriculation. L'expérience de Madagascar et de certains pays d'Afrique



de l'Ouest montre qu'il peut exister des titres alternatifs de sécurisation des droits fonciers plus accessibles à la majorité de la population comme les "certificats fonciers", les "attestations de possession foncières" prévus dans les politiques foncières de certains pays.

4.3.6. Bien que n'ayant pas eu d'éléments exhaustifs, certaines informations montrent en effet que la corruption est présente dans le processus d'obtention et de gestion des titres fonciers. Elle est un facteur d'entretien de l'opacité et de la lourdeur des procédures et cela malgré l'existence d'une cellule anti corruption au sein du MINDAF qui déploie quelques efforts. Ainsi on peut lire dans "Domaines Infos" n° 18 de novembre/décembre 2007 publié par le MINDAF que le Ministre lui-même a dénoncé à Ngoumou les pratiques de "arnaque, rançonnement des usagers, réclamation des sommes exorbitantes pour faire descendre la commission consultative sur le terrain, établissement des titres fonciers avec légèreté" devenues le lot quotidien de ses collaborateurs. Il en est de même dans d'autres départements comme à Ndé où le Conservateur foncier a été suspendu de ses fonctions ou à Monatélé où le chef de service départemental des affaires foncières a été limogé comme à Ngoumou.

4.3.7. **Organisation et composition du régime foncier et domanial :** Le Système d'enregistrement, de délivrance des titres et actes et de publicité foncière est généré par l'application du régime foncier et domanial fixé par un cadre légal et réglementaire bien fourni et alimenté depuis 1972 (cf. section 4 ?2) par notamment :

- l'ordonnance 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier et ses lois modificatives N° 80-21 du 14 juillet 1980 et N°19 du 26 novembre 1983 ;
- l'ordonnance N° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domaniale ;
- la loi N° 76/25 du 14 décembre 1976 portant organisation cadastrale ;
- la loi N°80-22 du 14 juillet 1980 portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale ;
- la loi n° 85/009 du 4 juillet 1985 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation.

4.3.8. Ces lois et ordonnances sont complétées par 16 décrets, 01 arrêté et 17 circulaires et instructions qui encadrent la gestion foncière et domaniale jusqu'au niveau de l'Arrondissement, échelon le plus bas de l'organisation administrative. Cependant la loi N° 76/25 du 14 décembre 1976 portant organisation cadastrale n'a pas de décret d'application.

4.3.9. **L'organisation** : La problématique de la gestion foncière et domaniale au Cameroun a aboutit, en 2005, à la création du Ministère des Domaines et des Affaires foncières (MINDAF), outil institutionnel de maîtrise du secteur. Dans ce dispositif de maîtrise, la Direction du Cadastre est en amont pour la description physique des objets de droit, les directions des Affaires foncières et des Domaines pour l'octroi, la conservation et la sécurisation desdits droits et la Direction des Affaires juridiques en aval pour traiter le contentieux généré. Cette organisation s'appuie sur une déconcentration poussée qui sera abordée avec la publicité foncière.

4.3.10. **La composition du régime foncier** : Le régime foncier camerounais positionne l'Etat comme « gardien » des terres et garant des droits d'en jouir et d'en disposer. Il opère une classification devenue classique des terres en : i) domaine privé, ii) domaine national et iii) domaine public.

4.3.10.1. *Le Domaine privé* : comporte le domaine privé des particuliers ou personnes physiques, le domaine privé de l'Etat et le domaine privé des autres personnes morales de droit public. Il est constitué de l'ensemble des terres immatriculées évalué à près de 2% du territoire camerounais sur lesquels, près de 150 000 titres fonciers sont établis. Le système d'enregistrement ne permet pas de les répartir par appartenance. L'accès au domaine privé passe par l'immatriculation qui donne lieu à l'établissement d'un titre foncier par les conservateurs. Le titre foncier est obtenu par différents modes :

- la transformation de divers actes en titres fonciers ;
- de la demande sur le domaine national occupé et exploité dit de première catégorie ;
- à la suite de morcellements (démembrements) ou de fusion de terrains immatriculés ;
- des concessions définitives sur le domaine national ;
- des incorporations des dépendances du domaine national dans le domaine privé de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public.

4.3.10.2. *Le Domaine national* : il est constitué de l'ensemble des terres n'ayant pas fait l'objet d'appropriation privée, y compris par l'Etat et de classement dans le domaine public. Il est administré par l'Etat qui, à travers les commissions consultatives, l'affecte en délivrant des concessions provisoires ou définitives et des baux

emphytéotiques.

4.3.10.3. *Le domaine public* : abstraction faite des meubles, le domaine public est l'ensemble des immeubles qui par nature ou par destination sont affectés à l'usage de tous. Ils sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables. Le domaine public est naturel et/ou artificiel.

4.3.11. **La publicité foncière** : La publicité foncière est la procédure par laquelle les actes immobiliers sont versés par les parties à la Conservation de la propriété foncière qui constitue le service dans lequel, sur la base des énonciations cadastrales, tous les actes portant création ou modification de droits réels immobiliers sont enregistrés. Cette procédure confère aux droits publiés leur opposabilité aux tiers.

4.3.12. La publicité foncière est décentralisée au Cameroun depuis 2005 avec la création de livres fonciers départementaux gérés par 58 conservations foncières. Le nombre de titres fonciers créés est estimé à environ 150 000 dont plus de 43 000 dans le département de MFOUNDI (avec Yaoundé). Avec la départementalisation, les délais d'immatriculation sont évalués entre 6 et 8 mois. Il convient de noter l'existence d'un passif de dossiers non traités hérités de la centralisation régionale des conservations.

4.3.13. Sur les aspects sociogéographiques et genres, l'impact des us et coutumes sur la gestion foncière varie selon les régions. Les règles d'appropriation privée entrent en conflit avec celles du droit positif. Dans certaines régions notamment à l'Ouest (BAFOUSSAM) des blocages des procédures d'acquisition y sont fréquemment observés. La chefferie traditionnelle y demeure incontournable en matière d'appropriation privée de terrains. Le mode de désignations des membres locaux des commissions consultatives contribue à exacerber leurs oppositions. Le pourcentage d'accès des femmes à la terre reste faible à cause de leur statut général. Moins de 5% des terrains immatriculés sont aux noms des femmes.

#### **4.4. Les outils techniques : le cadastre et les domaines ou affaires foncières**

La gestion du foncier est régie par les textes législatifs et réglementaires mis en œuvre par des institutions cadastrales et domaniales devenant ainsi des outils techniques pour la description des objets de droits et pour leur enregistrement ainsi que celui de leurs propriétaires. Le cadastre constitue un outil technique dans le sens de la description physique, de la localisation et de l'inventaire des biens fonds objets de la gestion foncière. Les domaines et/ou les affaires foncières sont des outils techniques dans le sens de l'application du régime juridique des biens fonds établi par l'Autorité pour leur appropriation, leur jouissance et leur aliénation.

##### **4.4.1. Infrastructure géodésique :**

4.4.1.1. Par infrastructure géodésique, il est entendu un système de référence qui permet de représenter une surface du globe terrestre afin d'obtenir des cartes ou des plans dont les plans cadastraux. Un **système géodésique** est un **système** de référence permettant d'exprimer les positions au voisinage de la Terre. L'infrastructure géodésique est indispensable pour tout projet d'ingénierie, d'aménagement, de cartographie, du cadastre et de navigation et surtout pour des applications et services nécessitant des données spatiales.

4.4.1.2. Ce système repose ainsi sur une ossature de points hiérarchisés de plusieurs ordres servant de référence, observés et calculés dans un système unique et homogène pour réduire les déformations dues à la représentation de la surface complexe du globe terrestre. L'évolution de l'infrastructure géodésique au Cameroun confirme qu'elle est caractérisée par une multiplicité de réseaux anciens et nouveaux, plus ou moins précis pouvant être classés par ordre d'intérêt. Les plus précis sont les plus récents qui ont été réalisés dans le cadre de chantiers miniers, industriels et de système sécuritaire entre 1980 et 2007, sans articulation avec une stratégie nationale cadastrale. Il existe, cependant des survivances d'anciens réseaux réalisés entre 1939 et 1967. Il s'agit notamment de réseaux points exprimés en projection Gauss Laborde AEF, Gauss Krüger et Clarke 1880 en UTM 32. Il est présenté ci-après, les différents réseaux géodésiques qui intéressent le Cameroun. Ces réseaux ont été déterminés en fonction des besoins de délimitation soit des frontières, des systèmes de navigation, d'aménagement ou d'exploitation des terres.

4.4.1.3. **Le Pipeline Geodetic Network 98** : Il a servi pour le tracé du pipeline du Tchad. Il s'agit d'un réseau géodésique GPS constituant une ossature configurée en chaîne linéaire de 18 points monumentés distants de 60 km qui encadre l'oléoduc de la société ESSO, Exploitation et Production, long de 1054 km de Doba (Tchad) à Kibri sur le Littoral. Il traverse une bonne partie du centre du territoire camerounais. Sa bonne précision et sa monumentation font qu'il est largement utilisé par les professionnels du secteur public et du secteur privé. Il a permis l'installation de réseaux secondaires notamment à Yaoundé, Douala, Edéa, Bertoua et Mbalmayo-Limbe.

4.4.1.4. **Le réseau de la frontière Cameroun/Nigéria** : Les travaux de ce réseau international ont été achevés en mars 2008. Il est réalisé dans le cadre du règlement du conflit frontalier de la péninsule du BAKASSI entre le Cameroun et le Nigéria sous l'égide de l'organisation des Nations Unies (ONU). D'une longueur de 2000 km, il constitue une seconde ossature de points GPS de précision millimétrique à côté du PGN 98. Vingt (20) localités du Cameroun abritent chacune un point.

4.4.1.5. **Les réseaux aéroportuaires de l'ASECNA** : Ils ont été réalisés en 1998 avec la participation de l'Institut géographique national (IGN) de France sur neuf (9) aéroports gérés par l'ASECNA à raison de quatre (4) à six (6) points au sol par aéroport. Ils sont arrimés sur l'ITRF 96 avec un degré de précision millimétrique.

4.4.1.6. **Les réseaux de Yaoundé** : Hormis le Pipeline Geodetic Network (PGN 98) avec son point PGN 013 qui y a permis une densification de 300 points, il existe trois (3) anciens réseaux utilisés par les professionnels à Yaoundé : (i) le réseau Gauss Laborde de 10 points ; (ii) le réseau UTM de 1972 de 60 points et, (iii) le réseau Gauss Krüger de 60 points également.

4.4.1.7. **Les réseaux de Douala** : Douala est également traversée par le Pipeline Geodetic Network (PGN 98) avec un point dénommé Douala qui a permis aussi une densification de plus de 500 points dans cette ville. Il y subsiste quelques 100 points du réseau de Gauss Laborde et 60 points en projection UTM 32 qui ont été repris en WGS84 par une mission de l'IGN en 2001 à l'occasion de la stéréo préparation de la cartographie de Douala.

4.4.1.8. **Les réseaux continentaux ou transnationaux** : Ils ont été réalisés dans le cadre de vastes programmes intéressant tout le continent africain ou tout le système mondial de référencement. Il s'agit notamment : i) du réseau géodésique du 12<sup>e</sup> parallèle réalisé en 1967/1968 par l'IGN qui compte les points N°56 et 57 au Cameroun, ii) African Doppler



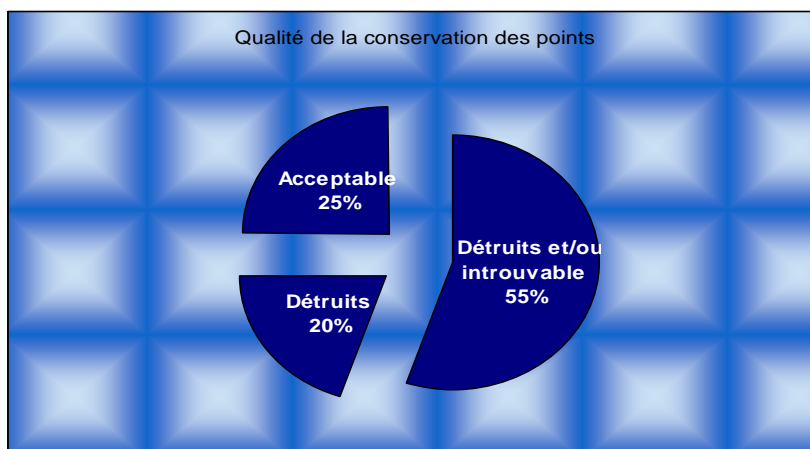
Observation System (ADOS) avec sept (7) à huit (8) points au Cameroun qui ont servi de base de densification, iii) le réseau sismique ou du Lac Tchad (CBLT), iv) la triangulation du Cameroun occidental de 1959 (OSGB) dont 79 points en coordonnées UTM 32 sont inventoriés par l'IGN dans les régions du Sud- Ouest du Nord Ouest.

4.4.1.9. **Les réseaux altimétriques :** Le premier réseau altimétrique par ordre de précision et d'importance est celui du « Nivellement général de l'Afrique centrale » réalisé par l'IGN entre 1948 et 1971. Il s'agit d'un cheminement long de 8100 km ayant pour origine le marégraphe « Brillé » de Pointe Noire au Congo. Son état de conservation est évalué à 60% par les techniciens de l'Institut National de Cartographie (INC) du Cameroun. Un second réseau de 100 points a été également réalisé en 1976 par l'IGN dans la Boucle de Balessing-Mpoumé.

4.4.1.10. **Les densifications :** La densification constitue le maillage (implantation de points de référence) d'un territoire plus ou moins restreint avec des points de référence distants de 1 à 1,5km. Elle est donc réalisée sur la base des coordonnées des réseaux géodésiques. Le réseau du PGN a été densifié à Yaoundé de 300 points et à Douala de 700 points en 2003 à partir des points de base N°013 (PGN) pour Yaoundé et le point Douala du même PGN pour Douala. Ces travaux de densification connaissent des problèmes de mise à disposition et d'exploitation dus à une discontinuité administrative. Le réseau de Douala est entièrement calculé et les fiches signalétiques établies. Celui de Yaoundé devait faire l'objet d'une reprise des observations sur 40 points qui n'est pas encore intervenue. Les 260 autres points sont supposés bons puisque utilisés par les professionnels. Ces résultats n'ont pas été livrés aux services par faute de continuité administrative.

4.4.1.11. Hormis les densifications à Yaoundé et Douala signalées ci-dessus, vingt et une localités disposent de réseaux plus ou moins densifiés allant de cinq (5) à quatre vingt (80) points dans cinq (5) systèmes de coordonnées. L'étude documentaire a permis de constater que moins de 25% des points ont une qualité de conservation acceptable. Plus de 30% des points sont détruits ou introuvables. Près de 20% sont douteux, leur état de conservation n'inspire pas confiance quant à leur utilisation. Les autres points (25%) sont soit introuvables et/ou détruits. En outre, il existe une multitude de réseaux à coordonnées arbitraires ou fictifs, non fiables.

4.4.1.12. **La multiplicité des réseaux de référence non fiables pour la plupart et ses**



**conséquences observables sur la gestion de l'espace domanial et foncier ont amené le MINDAF à manifester une nette volonté, de mettre de l'ordre dans le système de référencement national camerounais.** A ce titre, il a commandité, en 2007, une étude du système géodésique du

pays réalisée par l'Institut Géographique National de la France (IGN France). Les recommandations de l'étude connaissent un début d'application avec l'installation en cours<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Au moment de la réalisation de l'étude (juin 2009)

de six (06) stations permanentes GPS dans le cadre de la mise en œuvre du projet cadastre fiscal à travers l'appui de la coopération espagnole. Ce réseau de stations GPS permanentes doit être complété par un réseau terrestre de 58 points de base, soit au moins un point par département. L'exploitation de cette étude a amené le MINDAF à concevoir un projet du réseau géodésique national matérialisé en juillet 2008, allant jusqu'à 20 025 points pour un maillage complet et définitif du pays et évalué à 12 milliards de FCFA.

**4.4.1.13. La dévolution de la mission géodésique :** La conception, la réalisation, la gestion et la maintenance du réseau géodésique national sont dévolues à la foi à la Direction du Cadastre et à l'Institut National de la Cartographie (INC) par respectivement :

- le décret 2005/178 du 27 mai 2005 portant organisation du MINDAF qui stipule au chapitre V article 62 : « Placée sous l'autorité d'un Directeur, la Direction du Cadastre est chargée....du contrôle, de la coordination et de la réalisation des réseaux géodésiques et des travaux topographiques... » Cette disposition est renforcée par celles de l'article 68 de la section II du même chapitre qui cite parmi les compétences de la Sous-direction de la cartographie à grande échelle : la programmation des travaux géodésiques et la maintenance des point de base, l'élaboration des modes opératoires et des méthodes de calcul en géodésie et en topographie.
- le décret n°2003/162 du 27 juin 2003 portant réorganisation de l'Institut national de Cartographie (INC) dispose en en son article 4, chapitre 1 des dispositions générales « ..... , il a pour rôle : de programmer, d'exécuter ou de faire exécuter tous les travaux nécessaires à l'implantation et à l'entretien des réseaux géodésiques.... »

**4.4.1.14. Principaux constats : L'infrastructure géodésique et sa gestion se caractérise par un environnement qui pourrait favoriser des conflits de compétence mais également par la multiplicité du référentiel spatial.** Les dispositions réglementaires liées à la dévolution de la mission géodésique devraient générer un conflit de compétence qui n'a pas encore eu lieu dans la pratique pour plusieurs raisons. Parmi celles-ci, il peut être retenu (i) l'absence de stratégie globale et d'objectifs clairs en matière de cadastrage national, (ii) la faiblesse des moyens de l'INC et son cadre institutionnel orienté vers la recherche qui ne favorisent pas des réalisations opérationnelles, (iii) l'existence de solutions de rechange pour la Direction du Cadastre avec les densifications et les réseaux arbitraires ou fictifs et (iv) les réalisations existantes sont soit antérieurement le fait des services coloniaux, soit postérieurement des organismes privés et/ou internationaux.

4.4.1.15. *Malgré l'entente et la bonne compréhension qui prévalent actuellement entre les techniciens des deux structures, il est nécessaire qu'une clarification sur les compétences des deux institutions soit apportée par l'Autorité.* Dans le domaine, les pratiques internationales recommandent une division du travail entre l'INC et la Direction du Cadastre basée sur les ordres des réseaux de référence. En effet, la détermination du modèle de géoïde, l'implantation, la gestion et la maintenance des réseaux de premier et deuxième ordre sont de la compétence de l'INC qui s'occupe aussi de la cartographie à petites échelles (1/200 000 à 1/50 000). Quant à la Direction du Cadastre, elle devrait s'occuper à établir, à partir des réseaux de premier et deuxième ordre, les réseaux de troisième, quatrième et cinquième ordre pour les besoins de sa cartographie à grandes échelles (1/10 000 à 1/500).

4.4.1.16. *L'état actuel de diversité ou de multiplicité du référentiel spatial du fait de l'existence de plusieurs réseaux de système de coordonnées a des conséquences négatives sur plusieurs aspects et domaines. Sur le plan technique :* les services du Cadastre éprouvent

d'énormes difficultés à assurer des travaux topographiques de grande précision. Le contrôle de qualité des travaux du secteur privé n'est pas également assuré. *Sur l'application du régime foncier et domaniaux* : il ne permet pas un inventaire exhaustif et permanent des propriétés. En effet, leur localisation ou leurs représentations sur des supports physiques ou numériques homogènes est quasi inenvisageable. A ce titre l'existence à Yaoundé de 19 214 titres fonciers en coordonnées arbitraires qui ne peuvent pas être positionnés sur un plan cadastral unique est illustrative.

4.4.1.17. Leur description physique en tant qu'objet de droit n'est pas fiable. Ce qui met en cause la fiabilité de tout le livre foncier. L'intangibilité des titres fonciers et le caractère irrévocable et définitif de leur établissement ne sont plus garantis.

4.4.1.18. Cette situation génère un énorme contentieux que la Direction des Affaires juridiques (DAJ) a du mal à gérer. Les sources du contentieux proviennent i) des empiètements et des chevauchements, ii) des superpositions de titres fonciers, iii) des créations de titres fictifs, iv) des différentes catégories de lotissements, v) des additifs de superficies et/ou des rectificatifs et vi) des retraits et annulation de titres fonciers. Ces pratiques sont les conséquences de l'utilisation de plusieurs systèmes de coordonnées ou de coordonnées fictives par la Direction du Cadastre.

4.4.1.19. L'additif est un néologisme utilisé par les techniciens du cadastre pour justifier une pratique qui consiste à revenir sur la superficie d'un titre foncier déjà établi en prétextant qu'elle était mal déterminée pour ainsi l'étendre à souhait. Avec cette pratique qui engage également la responsabilité des Conservateurs il n'est pas étonnant de voir la superficie d'un titre foncier passer de 1000 m<sup>2</sup> à 8000 m<sup>2</sup>.

4.4.1.20. La superposition est le fait qui conduit par l'utilisation de coordonnées issues de systèmes de géodésiques (ou de référence) différents, à la création, sur un même espace de deux ou plusieurs titres fonciers.

4.4.1.21. *Les titres fonciers fictifs, quant à eux ont une existence documentaire uniquement. Leur implantation sur le terrain est impossible.* Le retrait de titres fonciers devient ainsi une conséquence de ces différentes pratiques. Il est toutefois attaquant par le recours gracieux et judiciaire le cas échéant. Le DAJ a fait observer une certaine frénésie des retraits de titres fonciers entre 2005 et 2008 comme si une stratégie de spoliation avait été établie. Ces agissements ont mis en cause la compétence technique et la moralité des agents de l'ensemble des composantes du MINDAF. Malgré la responsabilité directe et personnelle consacrée par la prestation de serment des géomètres du cadastre et des conservateurs qui sont les principaux acteurs de la création du titre foncier certains de leurs actes susceptibles de détachement juridique ne l'ont pas été. Les conséquences de leurs fautes sont supportées par l'Administration à travers la DAJ.

4.4.1.22. Ces constats confirment que **l'insuffisance de l'offre des terrains domaniaux** se traduit par le fait que le domaine privé de l'Etat comme le domaine public n'est pas très connu des services de l'Etat. On enregistre des domaines privés de l'Etat disposant des titres fonciers et des domaines privés de l'Etat ne disposant pas des titres fonciers. A défaut des plans cadastraux qui auraient à renseigner l'Etat sur sa disponibilité et planifier sa gestion, l'Etat se limite à une gestion au coup par coup. Cette situation expose l'Etat à des multiples erreurs, puisque les attributions se font par jugement sur pièces fournies et non par connaissance instantanée de terrain ou par données géographiques immuables. C'est ainsi qu'on a parfois un terrain qui fait l'objet de multiples attributions.

4.4.1.23. *Recommandation* : Il apparaît ainsi que les conséquences négatives de l'absence d'un système de référencement unique au Cameroun sont vécues au quotidien par tous les acteurs du foncier. Pour apporter une solution durable à ce problème, le Gouvernement doit poursuivre la mise en œuvre des recommandations et propositions de l'étude faite par la Direction du Cadastre du MINDAF en juillet 2008 pour l'implantation de 20 025 bornes du réseau géodésique national (25 bornes du réseau de référence, 500 bornes du réseau de base et 19 500 bornes du réseau complémentaire). Ce réseau doit être rattaché au système de l'AFREF (African Geodetic Reference Frame), qui lui-même est raccordé au système international du GPS : l'ITRF (International Terrestrial Reference Frame).

#### 4.4.2. **Couverture cartographique et état de la documentation cadastrale :**

4.4.2.1. **La couverture cartographique** se réfère à l'élaboration de carte à grande échelle ou plans cadastraux des différentes parties du territoire national. Les cartes à grandes échelles ou plans sont celles dont les rapports de représentation des unités de terrain sur le papier sont compris entre 1/10000 et 1/500. En dessous de 1/10000, ce sont les échelles de réalisation des cartes géographiques ou thématiques. L'inventaire de l'existant cartographique suivant ne prend pas en compte la cartographie à petite échelle ou les cartes géographiques du pays, des régions et des départements. La couverture cartographique du pays s'apprécie à travers les réalisations à grande échelles ou plans de différents types. Il s'agit notamment des plans topographiques ou plans d'état des lieux réalisés à la demande de l'administration, des sociétés privées et parapubliques et des particuliers. Leurs échelles de réalisation sont fonction des objectifs des demandeurs. Chaque service déconcentré dispose également de plans de lotissement, soit en plan de projet, soit en plan d'application qui ne sont pas, cependant, répertoriés dans le tableau figurant en annexe 5.

4.4.2.2. **Il convient de constater que les diverses tentatives de réaliser les plans cadastraux basés sur le découpage en sections n'ont pas abouties. Cependant, les plans restitués au 1/1000<sup>ème</sup> de Yaoundé et de Douala pourraient constituer le point de départ du plan cadastral national pour autant qu'ils répondent à la méthodologie et aux normes cadastrales universellement reconnues.** Ces dernières recommandent le découpage des territoires communaux en sections cadastrales et un numérotage de toutes les parcelles dans lesdites sections. A ce titre la seconde phase du projet cadastre fiscal prévoit la réalisation des plans cadastraux de 56 autres localités. Il convient de noter que la cartographie d'un pays quel qu'il soit met en œuvre des opérations et techniques diverses et complexes dans de longues durées. Il est noté une volonté de disposer des plans de base ou d'état des lieux des principales localités à partir de 1981. Pourtant tous les systèmes de coordonnées existant ont été utilisés, ce qui témoigne d'un manque de politique cartographique et cadastrale bien structurée. C'est pourquoi malgré ces différentes réalisations, la couverture cartographique du territoire national camerounais reste un objectif très lointain.

4.4.2.3. **La documentation cadastrale** : Le Cadastre repose sur deux documents : le plan cadastral national et la matrice cadastrale. Le plan cadastral national est constitué de l'ensemble des feuilles de plans normées de l'ensemble des communes ou localités d'un pays. Leurs échelles de réalisation varient de 1/500 à 1/5000 en fonction de la densité d'occupation ou d'aménagement des zones à représenter. La matrice cadastrale est l'ensemble des registres cadastraux où sont répertoriés tous les propriétaires d'une commune avec mention des éléments descriptifs de leurs propriétés. Informatisés, le plan et la matrice cadastrale sont souvent couplés par un logiciel et l'ensemble constitue un système d'information cadastrale

(SIC) qui servira alors désormais de plan cadastral numérique et de bases de données cadastrales et foncières.

**4.4.2.4. Au Cameroun, le plan cadastral et la matrice cadastrale tels que définis n'existent pas. Leur élaboration doit constituer l'objectif spécifique de tout projet cadastral.** Les plans topographiques et les plans de lotissement mentionnés précédemment, doivent servir d'intrants à l'élaboration dudit plan cadastral. Ils peuvent même coexister dans un cadastre de type universel ou polyvalent comme celui du Cameroun.

4.4.2.5. La documentation cadastrale comprend également:

- ✓ Les plans topographiques ou d'état des lieux ou plan de base des secteurs, sections, villes : ils représentent tous les détails ou objets du terrain en fonction des échelles de commande et des différents usages ;
- ✓ Les plans de lotissements : ils peuvent être à l'état de projet tels que transmis par la Direction de l'urbanisme et de l'Habitat ou des plans d'application dressés après implantation desdits lotissements sur le terrain par la Direction du Cadastre ;
- ✓ les dossiers techniques des titres foncières. Le processus d'établissement des titres foncières comporte une phase technique de description physique, qui fait appel à des relevés topographiques, des calculs de détermination des limites et des superficies, des dessins du plan de la parcelle et de rédaction du procès verbal de bornage. L'ensemble des documents relatifs à ces opérations compose le dossier technique du titre foncier archivé par les services départementaux du cadastre.

4.4.2.6. Certains de ces documents ont fait l'objet de numérisation inachevée. Le plan de base au 1/5000 de la ville de Yaoundé est seulement consultable dans le seul ordinateur de l'archiviste de la Direction du Cadastre sans aucune autre utilisation. Les opérations de saisie des dossiers techniques des titres foncières de Yaoundé ont permis de disposer d'une base de données dans un ordinateur du centre informatique qui fait office de serveur.

**4.4.2.7. La documentation cadastrale est partagée entre la Direction, les délégations régionales et les délégations départementales. Elle est stockée, non archivée dans des locaux inadaptés et non sécurisés.** Le mobilier de rangement très ancien, est insuffisant, inapproprié et dégradé. Il ne permet pas un bon classement et une bonne exploitation. Des dossiers techniques et des plans des titres foncières y sont enliassés dans des étagères en bois et dans quelques armoires à clapets et meubles à plans obsolètes et pleins à craquer. Le niveau de dégradation très avancée d'une bonne partie des dossiers et des plans complique leur manipulation et utilisation au risque de les détruire. A l'image des archives du Cadastre, **les Conservations foncières** sont, comme celui de Yaoundé du département du MFOUNDI dans des locaux inadaptés, mal entretenus, non sécurisés et très mal équipés en mobiliers de rangement. Près de 50 000 dossiers de titres foncières et registres foncières du MFOUNDI sont enliassés, stockés et manipulés par quatre agents dans des locaux non climatisés, mal éclairés et mal aérés n'excédant pas 30 m<sup>2</sup> de superficie. Les usagers y sont reçus mais également accueillis pour les besoins des formalités. L'état de conservation physique des documents est simplement inquiétant. Le niveau de dégradation des documents, les plus anciens, interdit leur manipulation prolongée. Ce qui pose un problème d'accès à l'information foncière. Les risques de destruction des documents par incendie, humidité et eaux de pluie et de ruissellement sont permanents.

4.4.2.8. *L'insécurité physique des locaux, le manque d'organisation des délégations et le manque de professionnalisme des agents affectés à la documentation ont pour conséquence :*

i) le non respect des règles de délivrance et circulation informations techniques, ii) le retrait frauduleux de documents (plans et dossiers) des tiers et des agents non autorisés, et iii) la destruction pur et simple de documents.

4.4.2.9. *Sur le plan numérique, des tentatives isolées sont relevées* : numérisation de la cartographie polyvalente de Yaoundé, numérisation des dossiers techniques des titres fonciers au cadastre, saisie des titres fonciers à la conservation foncière du Wouri à Douala. Elles sont toutes inachevées et ne peuvent être déployées à cause d'une carence manifeste dans les conduites de leur processus d'acquisition. Par exemple le déploiement de l'application SICA 2000 pour la numérisation des dossiers techniques du Cadastre a fait l'objet d'un marché à part, confié à un cabinet, différent de celui du maître d'œuvre, qui n'a pu le démarrer. Ladite application est actuellement sous la seule responsabilité du cabinet privé maître d'œuvre. Au niveau du cadastre, seul le Chef du centre informatique est capable d'accéder, sans maîtrise apparente, à ladite application, avec un seul poste de travail fonctionnant sous Windows XP version familiale.

4.4.2.10. **Le niveau d'informatisation des conservations** : Les conservations foncières ne connaissent pas l'outil informatique. Pour y remédier, un projet d'informatisation des procédures, produits et archives évalué 2,5 milliards F CFA est élaboré et soumis à l'Autorité. Une inscription budgétaire en 2009 de 40 000 000 F CFA a été autorisée en réponse à la requête du MINDAF. Cependant, il convient de signaler une tentative d'informatisation de la conservation foncière du Wouri à Douala, en 2008, dont les opérations de saisie des titres fonciers ont dues être interrompues. Il a été noté qu'aucun agent des services n'a été formé pour la maîtrise du processus. Les données sont dans un serveur mais inaccessibles.

4.4.2.11. **La fiabilité de la documentation** : La fiabilité des documents dépend de plusieurs facteurs parmi lesquels : i) le facteur cadastre, ii) la qualification du personnel, iii) les autres intervenants et iv) les conditions d'archivage.

- a) *le facteur Cadastre* : les actes sont enregistrés à la Conservation foncière sur la base des énonciations et représentation cadastrales : situation, forme, appartenance au régime domanial, consistance et contenance ou superficie. Une erreur cadastrale entraîne une inscription fausse. La non fiabilité du cadastre a des conséquences négatives sur la tenue des livres fonciers. Les défaillances du Cadastre sont à l'origine de nombreuses situations remettant en cause les critères de fiabilité des documents fonciers : délivrance de titres fictifs, rectifications multiples de titres fonciers, superposition de plusieurs titres sur un même terrain, « additifs » de superficies), retraits et autres annulations de titres fonciers. Cette situation contribue fondamentalement à la remise en cause des principes d'intangibilité, d'irrévocabilité et du caractère définitif du titre foncier. En conséquence, les citoyens manifestent de plus en plus un désintérêt vis-à-vis du titre foncier et les institutions financières lui accordent de moins en moins de crédit.
- b) *la qualification du personnel* : les conservations sont insuffisamment dotées en personnel ; trois (03) à quatre (04) agents en moyenne y compris les Conservateurs. Ils n'ont pas une formation spécifique et qualifiante aux métiers de la conservation. Par exemple, la Conservation du MFoundi à Yaoundé, la plus importante du Pays, est tenue par une institutrice de formation (ou enseignant). Ses assistants ne sont ni archivistes, ni juristes. Il ne fait aucun doute qu'un tel niveau général de qualification

peut avoir un impact négatif sur la qualité d'analyse, d'enregistrement et de transcription des actes.

- c) *les autres intervenants* : principalement composés des notaires et des géomètres experts qui interviennent notamment dans le mode d'obtention par démembrement (morcellement) et/ou fusion. Les premiers rédigent les actes et saisissent les conservateurs et les seconds confectionnent les plans de délimitation. Des insuffisances à ces niveaux se répercutent sur la qualité des transcriptions des conservations qui ne sont pas outillées pour assurer un contrôle de qualité.
- d) *Les conditions d'archivage* : elles sont propices à la perte d'informations, à une exploitation déficiente et à des manipulations frauduleuses du fait de l'insécurité qui caractérise les conservations.

#### 4.4.3. **Equipement technique des intervenants dans la gestion foncière et procédures de délivrance des titres et degré de transparence.**

##### 4.4.3.1. **Les services publics, centraux, déconcentrés et décentralisés et le système de coordination**

4.4.3.1.1. Le niveau d'équipements des services centraux et déconcentrés est très faible. Les équipements topographiques sont anciens. L'utilisation du matériel informatique est encore timide. Au niveau des services déconcentrés du Wouri et du Mfoundi, le matériel technique et roulant est très faible. Le département du Wouri dispose d'une seule station, d'un tachéomètre électrique et de quatre théodolites. Cette localité ne dispose pas de matériel roulant. Le Mfoundi dispose d'un pick-up Toyota 4WD (à reformer), une station totale STONEX, 07 théodolites (02 presque hors d'usage). Le mobilier est vétuste, inadapté et insuffisant. Par contre, le niveau d'équipement du secteur privé est satisfaisant dans l'ensemble (les acteurs privés : géomètres experts, notaires). L'ensemble des cabinets de géomètres experts dispose de plus de 100 stations et de plus de 10 récepteurs GPS.

4.4.3.1.2. **Le système de coordination des activités des différents acteurs de la gestion foncière** : La création d'un Ministère des affaires foncières, domaniales et cadastrales constitue une réforme majeure pour la prise en charge de la gestion foncière au Cameroun. Son organisation en plusieurs directions spécialisées et complémentaires devrait répondre à plus d'efficacité et d'efficience. La déconcentration poussée pour se rapprocher des usagers devrait être également gage d'opérationnalité. Cependant force est de constater que les moyens de cette politique font défaut. En effet il y a un déficit de coordination, des dysfonctionnements sectoriels, un sous équipement chronique et une infrastructure immobilière non fonctionnelle.

4.4.3.1.3. A ce titre, il convient de noter que la Commission consultative et la Commission administrative de Délimitation cadastrales, instaurées par décrets et présidées par l'Administration territoriale, jouent plus un rôle d'implication en amont de certains acteurs dans le processus de délivrance des titres de propriété que de coordination des activités. Il n'existe donc pas un système de coordination formalisé des activités des différents acteurs du foncier. Ils ont des relations fonctionnelles de travail par exemple entre les géomètres privés et la Direction du Cadastre à travers les visas des plans et le contrôle d'une part et d'autre part entre les notaires et les conservateurs.

##### 4.4.3.2. **Procédures de délivrance des titres et degré de transparence.**

4.4.3.2.1. Le processus d'obtention du titre foncier est régi par le décret n° 76/165 du 27 avril 1976 modifié et complété par le décret n°2005/481 du 16 décembre 2005. Il existe essentiellement trois modes d'obtention du titre foncier : i) l'immatriculation directe des parcelles de terrain occupées et mises en valeur avant 1974, ii) l'immatriculation indirecte pour les terres du domaine national non occupées ou non exploitées, iii) les mutations partielles ou morcellement de titres fonciers. Le titre foncier peut être délivré à toute personne physique de nationalité camerounaise et morale de droit camerounais. S'agissant des personnes de nationalités étrangères, elles ne peuvent bénéficier que des baux emphytéotiques selon les dispositions de l'article 10 du décret n° 76/166 du 27 avril 1976.

4.4.3.2.2. Le processus d'obtention du titre foncier comporte une partie administrative de constatation des occupations et de mise en valeur, une partie technique de description physique du terrain objet de droit et une phase juridique d'analyse des conditions d'accès au droit de propriété. Les principaux acteurs sont la Direction du Cadastre pour la partie technique, la Direction des domaines et la Direction des affaires foncières pour la partie juridique et l'administration territoriale pour les constatations.

4.4.3.2.3. Il n'existe pas de système cadastral répondant aux standards connus avec un plan cadastral national et une matrice cadastrale. Malgré les nombreux projets de mise en place d'un tel système, ce qui fait office de cadastre n'est en fait qu'une assistance technique à l'application du régime domanial et foncier. La création du projet « Cadastre fiscal » s'est faite sans aucune concertation avec les services du MINDAF. Même dans le cadre de cette assistance technique, les défaillances du cadastre sont à l'origine de nombreux contentieux (délivrance des titres fonciers fictifs, des rectifications multiples de titres fonciers, la superposition de plusieurs titres sur un même terrain, les « additifs » de superficies), les retraits et autres annulations de titres fonciers. Cette situation contribue fondamentalement à la remise en cause des principes d'intangibilité, d'irrévocabilité et 'd'inattaquabilité' du titre foncier. En conséquence, les citoyens manifestent de plus en plus un désintérêt vis-à-vis du titre foncier et les institutions financières lui accordent de moins en moins de crédit.

**Les difficultés d'accès à la propriété foncière** proviennent de l'absence d'une politique volontariste, d'une structuration inappropriée, d'un cadre juridique opaque, inadapté et mal connu et se manifestent par la faible capacité de délivrance du titre foncier, l'insécurité foncière généralisée, la dégradation du climat social et la réticence à l'investissement. On enregistre sur le territoire national en moyenne dix mille (10 000) demandes. Et ces chiffres ne représentent même pas 1 % de la demande potentielle basée sur les 4 millions de ménages. Le rythme de délivrance des titres fonciers stagne à 1000 titres fonciers par an dont un bon pourcentage fait l'objet de litiges. Et ce rythme confirme cette très faible capacité à délivrer des titres fonciers. Depuis plus d'un siècle, seuls 125 000 titres fonciers ont été délivrés sur le triangle national. De 1884 à 2008 : soit en 124 ans, on a délivré en moyenne par an mille titres fonciers. Ramené à l'espace, ces chiffres ne couvrent même pas le nombre de ménage de la ville de Yaoundé avec ses 1600 000 habitants.

Au total, des tentatives d'amélioration de l'accès à la certification de la propriété foncière ont été entreprises notamment par la déconcentration des centres de décisions vers la périphérie (niveau provincial et départemental). Cet aménagement organique qui a permis de rapprocher l'administration foncière des administrés l'a été par la création du bulletin provincial d'avis foncier et domanial et par la modification du décret fixant les conditions d'obtention du titre foncier.» Extrait Stratégie foncière au Cameroun, MINDAF

## 4.5. Procédure d'évaluation et de définition de l'assiette de l'impôt foncier

4.5.1. La procédure d'évaluation et de définition de l'assiette de l'impôt foncier repose, en plus du système déclaratif, sur les modalités d'évaluation administrative des immeubles en matière fiscale et sur la Commission du Cadastre fiscal (CCF). Ils sont respectivement régis par le décret 2006/3023/ et le décret n° 05/312 en date du 27 avril 1995.



#### 4.5.2. Les modalités d'évaluation administrative des immeubles en matière fiscale :

L'assiette des impôts fonciers relève de la compétence de la Direction générale des Impôts (DGI). Elle est, en principe, déterminée à partir des déclarations déposées par les contribuables. Ce système n'assurant pas l'intégralité et l'exhaustivité de l'assiette des impôts, l'administration fiscale s'est aménagée une méthode alternative à travers le décret n°2006/3023/ PM du 29 décembre 2006, qui dispose en son article 2 que « l'évaluation administrative s'applique en cas de minoration de la valeur vénale ou locative constatée dans les actes et déclaration déposés auprès de l'administration fiscale ». La méthode est basée sur :

- a) le classement des villes, agglomérations et localités ;
- b) le classement des quartiers d'une ville en zone ;
- c) le classement des terrains en secteurs dans une ville ;
- d) la détermination de grilles de valeurs du m<sup>2</sup> bâti et/ou du m<sup>2</sup> non bâti par zone ou par secteur, indexé sur le marché foncier, le marché de la construction et le marché locatif;
- e) et l'utilisation de coefficient de pondération en fonction de l'existence de commodités urbaines.

4.5.3. Après une loi d'introduction dudit système en 2004 et le décret d'application qui l'a consacré en décembre 2006 comme indiqué ci-dessus, le dispositif législatif a été complété par la loi de finance de 2008 qui a fixé le taux de la taxe foncière à 0,1% de la valeur vénale des immeubles et à 0,01% le centime additionnel qui est reversée aux collectivités locales. Quant à la taxe foncière elle-même, elle est perçue pour alimenter le budget de l'Etat. C'est cette taxe qui fait office d'impôt foncier. L'objectif de saisie exhaustive de l'assiette des impôts fonciers a nécessité la mise en place d'une commission de réflexion dénommée commission du Cadastre fiscal (CCF).

4.5.4. **La Commission du Cadastre fiscal (CCF) :** Elle a été créée par décret n° 05/312/PM en date du 27 avril 1995 dans la foulée d'une vision de réforme fiscale devant optimiser les recettes assises sur le foncier. Un délai de réflexion de quatre vingt dix (90) jours lui était assigné pour déposer un rapport dont l'approbation entraînerait sa dissolution de plein droit. L'article 2 du décret définit la mission en ces termes « la commission a pour missions de proposer les voies et moyens en vue de l'institution du cadastre fiscal. A cet effet elle est notamment chargée : (i) de collecter et d'exploiter toutes les données foncières à but fiscal, (ii) d'étudier et de proposer toute mesure susceptible d'améliorer le rendement de la fiscalité domaniale et immobilière et (iii) de proposer la mise en place d'un impôt foncier assis sur la valeur ». La mise en place de la Commission du cadastre fiscal a pour objectif d'accroître la mobilisation des recettes budgétaires.

4.5.5. La commission était présidée par un représentant des services du Premier Ministre, et son secrétariat assuré par la Direction des Impôts. Il est peu probable que la commission ait déposé ledit rapport qui aurait entraîné sa disparition. Par contre un certain nombre d'actions ont été entreprises pour justifier sa pérennisation malgré la lettre n°1370/SG/PM du 11 juillet 2005 du Secrétaire général de la Primature, rappelant la caducité du décret portant création de la Commission. Le rapport de la commission et le décret de réforme ne sont pas disponibles. Par ailleurs, la nomination du représentant du PM, coordonnateur de la CCF, comme Directeur général des Impôts, a emporté la domiciliation de la CCF à la Direction générale des Impôts (DGI), renforcé son emprise sur elle et multiplié ses initiatives. Cet état de fait a généré un conflit de compétence entre la direction du Cadastre et la DGI jusqu'en 2007 année

pendant laquelle la Direction du Cadastre a réintégré la CCF à la faveur du « projet espagnol » en cours d'exécution. Avant la mise en œuvre du « projet espagnol », la CCF a pu réaliser, avec des inscriptions budgétaires successives : i) les enquêtes cadastrales en 1996 de la ville de Yaoundé sur la base d'une cartographie de 1993 et une partie de la ville de Douala ; ii) les prises de vue aériennes de Douala en 2003 et iii) une compilation d'informations sur 15 autres villes.

4.5.6. Le parcellaire de Yaoundé est numérisé et 117 000 parcelles sur les 150 000 dénombrées à Yaoundé sont enquêtées ou traitées. A Douala 50 000 parcelles sont enquêtées sur les 160 000 que compte la ville. Les données attributaires sont saisies depuis 1996. Ces réalisations qui sont venues s'empiler sur les plans cadastraux de Yaoundé (7 sections) et de Douala (6 sections) réalisés antérieurement en 1987 et 1988, ont permis de faire passer les recettes de 300 millions de F CFA à 1,5 milliard.

4.5.7. Pour poursuivre la collecte de ces données aux coûts très élevés, le Gouvernement a bénéficié de près de 3,9 milliards FCFA de la coopération espagnole. Les activités prévues devraient permettre: (i) de réaliser les plans de base des villes de Yaoundé, Douala, Garoua et Maroua aux échelles 1/1000, 1/5000, 1/10 000 et des orthophotoplans aux échelles 1/2000 et 1/5000, (ii) d'équiper les services représentés à la CCF en mobilier de bureau, matériel topographique, de matériel informatique et de un véhicule tout terrain (déjà en décembre 2007 et stockés dans les locaux de l'entreprise) et (iii) d'implantation du réseau GPS permanent du Cameroun (RGPC) de six (06) stations. Le taux d'exécution physique et technique est estimé à 50% et celui d'exécution financière à 30%. Ces réalisations de la CCF pourront être considérées comme la base du Cadastre camerounais pour autant qu'elles soient conformes à la méthodologie universellement admise pour l'élaboration d'un cadastre.

4.5.8. **Principaux constats : La survivance de la Commission du Cadastre fiscal et sa mue en véritable projet pose des problèmes d'ordre légal, institutionnel, administratif, organisationnel et technique.** Sur le plan légal et réglementaire, aucun acte prorogant la durée de vie de la commission ou la transformant en projet n'existe. *Sur le plan institutionnel* : l'appellation Commission du Cadastre fiscal CCF est impropre au regard de la réalité et des faits constatés. La CCF est devenue un comité de pilotage ou un comité technique d'un véritable Projet de Cadastre fiscal non institutionnalisé qui est dénommé dans la suite du texte « CCF Projet ». La signature d'une convention de financement dans ces conditions pose un problème de gouvernance et de transparence. *Sur le plan administratif* : la coordination de la « CCF Projet » avec les mêmes acteurs désignés par le décret de 1995 ne se justifie pas. La Direction du Cadastre a été de fait exclue de ce Comité du moins jusqu'en 2007. *Sur le plan organisationnel et technique* : Le « CCF Projet » n'est pas structurée. La mise en œuvre de la première phase du « CCF Projet » ou « projet espagnol » a soulevé des problèmes de contrôle de qualité. La Direction du Cadastre habilitée à valider les options de l'entreprise et à procéder au contrôle de qualité n'est pas outillée à cet effet. Il s'y ajoute le manque de définition des rôles des uns et des autres. Cette situation n'est pas favorable au respect des délais fixés pour la réalisation des activités du « CCF Projet ».

#### **4.6. Etat des lieux sur les capacités humaines**

4.6.1. La situation de référence des ressources humaines, ci-après décrite, constitue la principale contrainte sous laquelle il conviendra d'optimiser tout choix d'appui. Elle signale cependant un potentiel certain en termes de masse critique à atteindre et d'environnement académique.

4.6.2. **Les contraintes : caractéristiques des ressources humaines :** L'organigramme du MINDAF figure en annexe 4. Les ressources humaines de ce département sont insuffisantes en quantité et en qualité. Elles sont composées de personnel permanent et de personnel temporaire ou saisonnier. La moyenne d'âge des agents permanents est élevée dans la plupart des services visités. Ils sont peu nombreux comparativement aux agents temporaires caractérisés par la précarité de leur statut. Au MINDAF, principal acteur public du foncier, la Direction des Domaines et la Direction des Affaires foncières, sont caractérisées par l'absence de corps spécialisés de la gestion foncière comme ceux des inspecteurs et des contrôleurs des domaines. Cette situation a des répercussions négatives sur la tenue des conservations foncières notamment.

4.6.3. La Direction du Cadastre est moins affectée par la spécialisation de son personnel même si le niveau de formation doit être relevé. Sur le plan quantitatif, le Ministère est entrain de déployer des efforts importants, en partenariat avec l'Ecole nationale supérieure des Travaux publics (ENSTP), pour la formation d'une promotion spéciale de 40 ingénieurs des travaux cadastraux qui viendront renforcer la Direction du Cadastre en 2010.

4.6.4. Cependant, cet effort n'est pas inscrit dans une stratégie globale de formation et de mise à niveau permanente de l'ensemble du personnel. Dans les services déconcentrés, la situation n'est guère reluisante, tant en ce qui concerne les ressources humaines qu'en équipements et infrastructures. Le montant des ressources financières pour faire face au fonctionnement des services est dérisoire (moins de 2 millions FCFA pour les départements du Wouri et du MFOUNDI). Le personnel est insuffisant pour assurer un fonctionnement minimal des services, qui sont logés dans des bâtiments vétustes et exigus.

4.6.5. L'appréciation du profil des cadres confirme la faiblesse d'expertise en géodésie, topographie et en photogrammétrie. Par ailleurs, *la mauvaise gestion du patrimoine de l'Etat* se caractérise par la mauvaise connaissance du parc immobilier et automobile de l'Etat. Le recensement du patrimoine immobilier dénombre 22 000 unités, mais ne donne pas de précision ni sur la typographie de ces biens (logements, bureaux, locaux d'activités socio collectives, entrepôts, plates-formes, logistiques, complexes de loisirs, etc.), ni sur leur état, et encore moins sur leur valeur vénale. Cette situation favorise l'exploitation irrégulière de ce bien de l'Etat et ne permet pas de dégager une vision d'ensemble cohérente, ni une gestion rationnelle. Il est donc très difficile de se faire une idée de l'adéquation de ce parc aux besoins actuels de l'administration. La moyenne du personnel de l'Etat par composante technique est de deux personnes.

4.6.6. **Au plan des atouts :** Le MINDAF gagnerait à élaborer une véritable politique de renforcement des capacités en matière de ressources humaines. A ce titre l'existence de l'Ecole nationale supérieure des Travaux publics (ENSTP) constitue un environnement favorable pour la formation initiale et continue pour le corps des géomètres du cadastre. A cet effet, la convention entre le MINDAF et l'ENSTP pour le recrutement et la formation d'une promotion spéciale d'élèves fonctionnaires géomètres mérite d'être pérennisée. Cette convention devrait également permettre d'améliorer le cursus sur le plan académique et pédagogique, avec le relèvement du niveau des ingénieurs à bac plus 5 ou avec le système LMD.

4.6.7. En ce qui concerne la Direction des Domaines et la Direction des Affaires foncière, le MINDAF doit relancer un ancien projet de création de département spécialisé des élèves inspecteurs des Domaines et affaires foncières à l'ENAM. Au niveau des autres acteurs : il existe un potentiel d'auxiliaires, de relais et d'expertise qui peut être mis à contribution.

Certains de ces acteurs notamment les géomètres experts manifestent un intérêt pour la formation et la mise à niveau du personnel du secteur.

4.6.8. **Les principaux atouts** du projet de modernisation du secteur du cadastre et des domaines au Cameroun sont : (i) l'existence d'une volonté politique affichée au plus haut niveau, matérialisée par la création d'un ministère uniquement en charge de la question foncière, (ii) la réalisation de nombreuses études dont les résultats pertinents peuvent être utilisés, (iii) l'existence de réalisations qui peuvent être récupérées (cas des repères géodésiques construits, réalisations du projet Cadastre fiscal,..), (iv) la localisation urbaine de la plus grande partie des parcelles à enregistrer, donc à fort valeur fiscale potentielle et (v) l'existence d'un réseau de services déconcentrés assez dense pouvant servir d'ossature pour la construction d'un service de cadastre fonctionnel et efficace.

4.6.9. **Au plan des contraintes** : Il convient de souligner les conflits de compétences entre les services du MINDAF et certaines structures comme la DGI au sujet du cadastre fiscal, l'INC au sujet de la paternité du réseau géodésique, la dualité du régime foncier légal avec le régime foncier coutumier rendant complexe l'appréhension des droits à enregistrer et l'insuffisance de compétences et d'équipement qualifiés

#### ***PRINCIPALES CONTRAINTES IDENTIFIEES DANS LE CADRE DE L'ETUDE DIAGNOSTIQUE***

- absence d'un cadastre national fiable. Errements dans l'aménagement urbain et rural en même temps qu'elle entretient un doute sur le foncier préjudiciable aux affaires ;
- absence d'un référentiel géodésique fiable et unique ;
- Les projets sont conçus de manière isolée, en totale ignorance les uns des autres;
- certains lois et décrets manquent de textes d'application (la loi N° 76/25 du 14 décembre 1976;
- les moyens de la politique de déconcentration poussée pour se rapprocher des usagers afin d'assurer le gage d'opérationnalité font défaut ;
- un système parallèle reconnu et accepté par beaucoup d'acteurs se maintient face à la légalité affichée et défendue par les pouvoirs publics garants des droits fonciers des citoyens ;
- la titrisation comme unique politique de sécurisation foncière entraîne la non reconnaissance des droits de nombreux exploitants qui occupent des terres selon des conventions locales ;
- plus de 30% des points des réseaux locaux sont détruits ou introuvables ; près de 20% sont douteux, leur état de conservation n'inspire pas confiance quant à leur utilisation ; en parallèle à ces réseaux, il existe une multitude de réseaux à coordonnées arbitraires ou fictifs ;
- manque de politique cartographique et cadastrale bien structurée : la couverture cartographique du territoire national camerounais reste un objectif très lointain ;
- Le plan cadastral et la matrice cadastrale tels que définis suivant les normes internationales n'existent pas ;
- Les archives du Cadastre et les Conservations foncières sont mal entretenues, non sécurisées et très mal équipés en mobiliers de rangement. Près de 50 000 dossiers de titres fonciers et registres fonciers du département du Mfoundi sont enliassés, stockés et manipulés par quatre agents dans des locaux non climatisés, mal éclairés et mal aérés n'excédant pas 30 m<sup>2</sup> de superficie.
- la non fiabilité du cadastre a des conséquences négatives sur la tenue des livres fonciers qui n'inspirent pas confiance. En conséquence, les citoyens manifestent de plus en plus un désintérêt vis-à-vis du titre foncier et les institutions financières lui accordent de moins en moins de crédit ;
- absence d'un système de coordination formalisé des activités des différents acteurs du foncier ;
- la survivance de la Commission du Cadastre fiscal et sa mue en véritable projet pose des problèmes d'ordre légal, institutionnel, administratif, organisationnel et technique.
- Il n'existe pas de stratégie globale de formation et de mise à niveau permanente de l'ensemble du personnel ;
- absence d'un cadastre fiable fondé sur un réseau homogène permettant une définition et une évaluation systématique de l'ensemble des parcelles de terrain du territoire national.

## **V. NORMES ET BONNES PRATIQUES EN MATIERE DE MODERNISATION DES DOMAINES ET DU CADASTRE**

### **5.1. Rappel des principes directeurs et normes en matière cadastrale et domaniale au plan international**

5.1.1. Le Cadastre est perçu comme un inventaire exhaustif, permanent, descriptif et évaluatif des propriétés foncières avec comme corolaire l'identification des propriétaires et occupants. Il est donc assis sur (i) une documentation (plans et registres et/ou système d'information), (ii) une administration (service public) et (iii) une institution (gestion –mise à jour). Il est communément admis que le Cadastre est l'état civil de la propriété bâtie et non bâtie, qui remplit trois fonctions : fiscale, foncière et technique. Au plan fiscal, il permet d'évaluer les biens fonciers et de déterminer la base de la taxation foncière. Au plan foncier, le cadastre permet d'identifier et de décrire les propriétés. Enfin au plan technique, il permet de disposer d'un plan cadastral, qui est indispensable à l'identification et à la description physique de ces mêmes propriétés.

5.1.2. Le plan cadastral est une représentation graphique, plus ou moins précise, du découpage parcellaire des territoires communaux. Les échelles de représentation et les précisions varient en fonction des objectifs assignés. Elles reposent cependant sur le principe de la localisation des objets représentés à partir d'un système de géo-référencement local, national ou international. Quelques soient les normes, les principes qui gouvernent les données cadastrales sont : la fiabilité et l'actualité, la disponibilité et l'accessibilité. La gestion domaniale repose sur l'application de régimes fonciers relatifs à la nature juridique des terres, aux droits susceptibles d'être octroyés, à l'enregistrement systématique des actes translatifs de ces droits et à leur sécurisation.

5.1.3. La documentation cadastrale est constituée du plan cadastral, des états de section et de la matrice cadastrale. Elle a été initialement conçue pour répondre à sa vocation première qui était de servir de base à la perception de l'impôt sur ce qui était la première source de richesse, la terre. Avec l'évolution économique et l'urbanisation, le rôle du cadastre s'est diversifié, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme à la certification du droit de propriété. De même, la présentation de la documentation cadastrale a évolué, notamment avec les applications informatiques et le développement des bases de données et de la cartographie numérique. Si les formes ont évolué, le fond reste le même, si bien que le cadastre demeure l'inventaire général des immeubles bâtis et non bâtis d'un territoire communal (par extension national), individualisés dans leur consistance, grâce à une représentation planimétrique parcellaire, dans leur utilité économique et dans leur appartenance, afin d'apporter à l'administration une estimation suffisamment exacte pour répartir équitablement les impositions sur la propriété foncière.<sup>11</sup>

**5.1.4. Le plan cadastral constitue l'élément essentiel de la documentation cadastrale, qui toutefois pour jouer son rôle de conservation de la propriété foncière, doit être mise régulièrement à jour.** C'est là le défi majeur de la mise en place et de la gestion du cadastre. Enfin, il faut souligner que ce n'est pas dans tous les pays que le cadastre constitue la preuve du droit de propriété. Il constitue dans les pays qui ne disposent pas de livre foncier ou dans ceux où l'inscription au livre foncier n'est pas obligatoire, une simple présomption de preuve.

## **5.2. Enseignements tirés de quelques expériences de modernisation des domaines et du cadastre**

5.2.1. Les principes décrits, ci-dessus, ont guidé les politiques mises en œuvre en matière de modernisation des domaines et du cadastre dans les pays qui ont obtenus des résultats probants. En Afrique, quelques rares pays tels que le Tunisie et le Maroc ont obtenus des

<sup>11</sup> André Maurin, Le cadastre en France, Histoire et Rénovation, édition du CNRS 1992, p.13

résultats en matière de gestion des domaines et du cadastre et sont parvenus à faire du système foncier un facteur de développement durable en milieu urbain et rural. D'autres pays tels que le Burkina Faso et le Sénégal ont mis en place des politiques de gestion foncière avec plus ou moins de réussite.

## Le Cas du Maroc

5.2.2. Dans un article intitulé le système foncier au Maroc, publié par l'Agence Nationale de la Conservation Foncière et de la cartographie (ANCFCC) du Maroc<sup>12</sup>, la possession immobilière est perçue comme une assurance de premier ordre, un facteur d'estime sociale et un investissement sans risque. C'est une source de richesse et un respect ancestral envers la terre qui abrite les hommes. L'immatriculation foncière instaurée au Maroc depuis 1913 s'inspire de l'acte de Torrens, "The REAL PROPERTY ACT", de son auteur Robert Torrens "Registra" général d'Australie. Ce régime s'inspire «essentiellement de certains principes qui ont été adoptés par de nombreux Etats entre autre l'Allemagne, la Tunisie, la Suisse, le Congo, le Sénégal, la Cote d'Ivoire, le Bénin et par certains Etats des USA».

### LE SYSTEME FONCIER AU MAROC

Le système foncier au Maroc est marqué par deux régimes parallèles jouant deux rôles complémentaires : le premier régit les pratiques ancestrales foncières qui sont inspirés du droit musulman selon lequel les droits sont consacrés et authentifiés par des actes adoulares. Le second, l'immatriculation foncière, qui a été instauré à partir de 1913, est caractérisé par la publicité et la force probante des inscriptions au livre foncier. Ce dernier système présente des avantages juridiques, topographiques, économiques et sociaux, cependant, il demeure facultatif ce qui entrave sa généralisation. La description juridique et technique de la propriété est établie par un cadastre numérique, appelé "Cadastre Juridique", qui reste sporadique du fait que l'immatriculation foncière est facultative. En fait, le Cadastre juridique fait partie de la procédure de l'immatriculation. Un autre système cadastral à caractère économique dit "Cadastre National" est mis en place pour permettre une meilleure connaissance des structures foncières, systématiquement et rapidement, il fournit un plan et un état décrivant le parcellaire des communes rurales et renseignant sur l'identité des propriétaires apparents.

### PRINCIPALES MISSIONS DE L'AGENCE NATIONALE DE LA CONSERVATION FONCIERE, DU CADASTRE ET DE LA CARTOGRAPHIE DU MAROC

#### Conservation foncière :

Immatriculer la propriété foncière  
Publier les droits réels et les charges foncières  
Répondre à la demande des clients de l'immatriculation foncière  
Conservier la propriété foncière

#### Cadastre :

Répondre aux besoins de l'immatriculation foncière en matière de bornage et d'établissement de plans ;  
établir, mettre à jour et conserver le cadastre juridique et le cadastre national  
Mettre à la disposition des utilisateurs une information cadastrale  
Contrôler et vérifier les travaux topographiques réalisés pour le compte des administrations publiques, des établissements publics et des collectivités locales  
Contribuer à la réalisation des programmes d'aménagement fonciers, en particulier le remembrement.

#### Cartographie :

Réaliser et maintenir la couverture du territoire national par une cartographie topographique régulière à différentes échelles, sous forme numérique ou analogique  
établir et entretenir le réseau géodésique national  
Gérer la cartotheque et la phototheque nationales et mettre à la disposition des utilisateurs institutionnels et particuliers les données géodésiques et cartographiques.

#### Aménagement foncier :

Recenser les terrains appartenant à l'état et aux collectivités situés dans les zones urbaines et suburbaines susceptibles d'être mobilisés pour la réalisation des projets de développement  
établir les cartes de zones agricoles et forestières dans les périphéries des villes.

<sup>12</sup> Les auteurs de cet article sont : Mohamed M'Hassni, Mohamed Feljy, Hamid Khalali cadres à l'ANCFCC

## Le Cas de la Tunisie

**5.2.3. L'efficacité du système cadastral en Tunisie repose sur un engagement politique du Gouvernement. Ce système constitue le support du plan d'aménagement du territoire qui définit les normes de gestion des sols en zones urbaines et rurales, en vue du développement durable du pays.** Ce système repose sur une expérience qui remonte aux premières années du protectorat français en Tunisie. Le décret du 14 juin 1886 consacre la première organisation du service de la propriété foncière en Tunisie. Les conséquences de cette politique sont notamment : la maîtrise de l'aménagement du territoire, la gestion rationnelle des biens, la protection des biens et l'accroissement des recettes cadastrales, domaniales, foncières et patrimoniales. La volonté politique manifeste de modernisation des secteurs du Cadastre, des Domaines, des Affaires foncières et du Patrimoine de l'Etat s'est traduite par la mobilisation des moyens conséquents, dont la réalisation est étalée sur des programmes pluriannuels (minimum de 5 ans).

**5.2.4. En Tunisie, il existe un Ministère chargé spécifiquement des affaires domaniales et foncières.** Le cadre institutionnel de la gestion du système cadastral et domanial en Tunisie s'articule autour des structures suivantes : (i) au plan technique de l'Office de la Topographie et du Cadastre (OTC), (ii) au plan administratif de la Conservation de la Propriété Foncière et au plan juridique du Tribunal Immobilier.

5.2.5. Les missions de l'OTC sont entre autres, l'organisation unifiée des systèmes de référence géodésique nécessaire à l'exécution fiable des travaux du cadastre et de topographie, la production des plans pour l'Immatriculation Foncière Obligatoire ou Facultative en Tunisie, la mise en œuvre du Système d'Informations Foncières, le suivi de l'avancement des travaux du cadastre à l'échelle nationale, ainsi que l'archivage électronique des dossiers techniques. L'OTC compte 1100 agents tous grades confondus.

5.2.6. Le fonctionnement de la Conservation de la Propriété Foncière est fixé par la loi code de droit réel de 1992, qui a reformée la loi foncière de Tunisie de 1885, laquelle était issue de la loi foncière française. Elle est chargée de l'établissement des titres fonciers, des inscriptions sur le registre foncier et de la délivrance des titres et certificats de propriété. Elle jouit par conséquent d'une autonomie de gestion et ses services sont logés dans un bâtiment très moderne et complètement outillé et équipé en ressources humaines, matérielles et mobilières.

5.2.7. Le Tribunal Immobilier est présidé par un juge assisté d'un géomètre de l'OTC et d'un représentant de l'administration des Domaines. Il prononce les jugements d'immatriculation foncière obligatoire et gratuite sur tout le territoire tunisien, conformément aux dispositions du décret-loi n° 64-3 du 20 février 1964. La propriété immobilière a trois origines : l'achat, l'héritage et l'occupation pendant au moins quinze (15) ans. Le Tribunal Immobilier travaille en étroite collaboration avec l'OTC et la Conservation Foncière pour diriger les opérations cadastrales, engager les enquêtes juridiques et prononcer les jugements d'immatriculation.

5.2.8. Le Ministère des Domaines de l'Etat et des Affaires Foncières a été créé en mars 1990 et est chargé de trois rôles fondamentaux : (i) la maîtrise foncière des biens de l'Etat, (ii) la gestion rationnelle des biens de l'Etat, et (iii) la protection des biens publics mobiliers et immobiliers. Il assure les tutelles de la Conservation de la Propriété Foncière et du Contentieux de l'Etat ; il fonctionne avec neuf (09) Directions Générales et vingt-quatre (24) Directions Régionales pour un effectif total de 1300 personnels tous grades confondus.

**5.2.9. Les organigrammes de ces structures sont plus complémentaires que concurrentiels, et ces dispositions défavorisent les conflits de compétence entre institutions ainsi que les saupoudrages des moyens mobilisés.** Par exemple, les secteurs du Domaine Privé de l'Etat, des Affaires Foncières et du Cadastre travaillent en synergie et en étroite collaboration en amont conformément au plan national d'aménagement et aux textes en vigueur : ceci participe effectivement à l'assainissement général de la gestion foncière du pays.

**5.2.10. Le dispositif juridique, technique et financier s'adapte à l'évolution du temps et tente de répondre aux exigences du moment.** En effet, concernant le dispositif juridique, la procédure d'immatriculation foncière en Tunisie est juridictionnelle et l'acte qui génère le titre foncier est arrêté par le tribunal immobilier présidé par un juge : ceci rend quasiment nul le nombre de contentieux fonciers dans le pays.

**5.2.11. Du point de vue technique, les multiples réseaux géodésiques classiques de la Tunisie établis entre 1934 et 1986 ont été fédérés en un système de référence spatiale unique, ce qui a permis d'asseoir une gestion rationnelle du territoire.** Le réseau géodésique unique issu de cette fédération des systèmes s'étend du premier ordre au cinquième ordre et compte actuellement dix-sept mille (17 000) bornes matérialisées au sol sur l'ensemble du territoire tunisien pour une superficie de 163 713 km<sup>2</sup> et une population de 9,6 millions d'habitants. Les 120 000 titres fonciers de la ville de Tunis et les 1 000 000 de titres fonciers de tout le territoire tunisien sont totalement numérisés, et les consultations se font librement par les usagers eux-mêmes sur des ordinateurs à l'aide de l'Intranet du service.

**5.2.12. Sur le plan financier, l'Office de la Topographie et du Cadastre, la Conservation de la Propriété Foncière et les Domaines travaillant en étroite collaboration, ont permis de créer un climat favorable aux affaires tout en mobilisant des importantes recettes au bénéfice de l'Etat.** L'OTC jouit d'une autonomie de gestion et tous ses travaux exécutés pour le compte de l'Etat ou des particuliers sont payés sur facture. L'ensemble des conservations foncières a rapporté à l'Etat la somme de 18 millions de Dinars Tunisiens environ (6,505 milliards de francs CFA), en 2008. Les ventes du Domaine Privé de l'Etat se font régulièrement avec des agences foncières spécialisées qui paient souvent au comptant ; celles-ci ont rapporté à l'Etat la somme de 24 millions de Dinars Tunisiens environ (8,674 milliards de francs CFA), en 2008.

**5.2.13.** Les recettes provenant du Domaine Public quant à elles s'élèvent à 350 000 Dinars Tunisiens environ (126,490 millions de francs CFA). Le travail en synergie de ces institutions a permis de couvrir plus de 95% de la superficie totale de la Tunisie (163 713 km<sup>2</sup>) par des titres fonciers, ce qui facilite la gestion foncière et crédibilise l'environnement des affaires dans le pays. Ainsi, cette maîtrise foncière assortie d'une politique d'habitat social soutenue, ont contribué à ce que plus de 80% de Tunisiens soit propriétaires de leurs logements, et cette situation consolide le climat de paix dans le pays.

## **Le Burkina FASO**

**5.2.14. Le cadre législatif de la gestion foncière :** Comme dans tous les pays d'Afrique Occidentale Française, le régime des terres au Burkina Faso est soumis aux effets de deux systèmes concurrents, le régime coutumier et le régime foncier réglementaire introduit par la colonisation. Cependant l'histoire politique du pays, l'évolution économique et la pression démographique ont introduit des changements de plus en plus notables dans le



fonctionnement du système foncier, changements marqués par l'émergence d'un marché foncier et de nouveaux acteurs.

5.2.15. Après les indépendances, le système de l'immatriculation a été maintenu comme principal mode d'accès à la propriété au plan réglementaire,. Pour gérer cette procédure d'immatriculation le nouvel Etat a gardé et renforcé le service des domaines et un service du cadastre qui servait en fait de brigade topographique du service des domaines, outil principal de la gestion foncière étatique. Les travaux topographiques étaient appuyés sur des triangulations locales rendant impossible leur juxtaposition dans un cadre unique à l'heure actuelle malgré les facilités techniques offertes par les GIS et les GPS.

**5.2.16. Sur le plan législatif, la gestion foncière au Burkina Faso est dominée ces trois dernières décennies par le régime de la « Réorganisation Agraire et Foncière » (RAF) adopté en 1984 par le conseil national de la révolution pour « lutter contre la spéculation foncière, éradiquer l'habitat spontané et assurer l'objectif révolutionnaire de la sécurité alimentaire ».** Ce régime s'est voulu une rupture avec le passé. C'est ainsi que les titres fonciers précédemment délivrés selon la procédure de l'immatriculation ( Six mille environ dans tout le Burkina à l'époque) ont été supprimés, que la ségrégation entre zones d'habitat traditionnel et zones résidentielles a été abolies et que le permis urbain d'habiter a été instauré comme unique titre de jouissance pour les terres à usage d'habitation, le permis d'exploiter pour les terres destinées aux activités à but lucratif.

5.2.17. En effet, la RAF crée un Domaine Foncier National constitué de toutes les terres situées dans les limites du territoire national et celles acquises par l'Etat et les collectivités Publique secondaires à l'étranger. Ce Domaine Foncier National est déclaré « de plein droit propriété exclusive de l'Etat» (Article 3) et **les titres fonciers précédemment délivrés à des particuliers sont annulés (article 4)**. Aux termes de cette RAF qui a défini en même temps les principes et les outils de l'aménagement du territoire, le ministre en charge des domaines devait mettre en place un cadastre dans les centres urbains et ruraux du Burkina Faso. Cette disposition n'a jamais connu un début d'application.

5.2.18. Ce régime introduit par une ordonnance (N° 84 050/CNR/PRES du 04 Août 1984) a dû faire l'objet de révisions appelées « relectures » compte tenu des difficultés d'application que rencontrait la loi sur le terrain, notamment en milieu rural et aux exigences des normes de l'économie de marché imposées par les Programmes d'ajustement structurel auxquels le pays a dû souscrire en 1990. D'abord en 1991 pour réintroduire le titre foncier. Désormais « les terres du domaine foncier national peuvent être cédées à titre de propriété privée » et « les terres ainsi cédées cessent d'être propriété de l'Etat »(article 3 de la Zatu (ordonnance). C'était un retour mitigé du titre foncier puisque les titres supprimés n'ont pas été rétablis. Le principe du domaine foncier national, de plein droit propriété de l'Etat est maintenu.

5.2.19. La deuxième lecture est intervenue en 1996 et consacrée par la loi N° 014/96/ADP du 23 mai 1996 portant RAF. Le Domaine foncier national de plein droit est maintenu, mais avec possibilité d'aliénation aux personnes privées et surtout les titres fonciers supprimés en 1984 ont été rétablis. Au regard des difficultés persistantes d'application de la RAF, le gouvernement a entrepris en 2005 un bilan de cette RAF. Il en ressort que le bilan de la RAF dans les zones rurales est un échec que les procédures et règles juridiques sont délaissées par les populations rurales au profit de règles locales, légitimes à leurs yeux.

5.2.20. Les autorités ont alors entrepris l'élaboration d'une politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR) dont l'objectif est d'assurer à l'ensemble des acteurs ruraux l'accès au foncier, la garantie de leurs investissements et la gestion efficace des

différents fonciers. Un document de politique de sécurisation foncière en milieu rural reconnaissant les droits locaux d'occupation et de gestion foncière est adopté en septembre 2008 après un large débat national. Cette politique a été traduite dans une loi portant régime foncier rural au Burkina Faso (la loi 034 – 2009/AN) adoptée le 16 juin 2009.

**5.2.21. Au-delà de l'échec de la RAF en milieu rural, le gouvernement a entrepris dans le cadre du programme du Millenium Challenge Account (MCA) financé par le gouvernement américain, une révision de la loi portant Réorganisation foncière elle-même.** Cette révision est en cours et tout porte à croire que la révision va consacrer la légalisation et la reconnaissance des droits locaux par la création des nouveaux outils prévus par la loi portant régime foncier rural, tels que les attestations de possession foncière pour les droits fonciers coutumiers, les transactions foncières sur les droits locaux comme les prêts et location de terre, la mise en place des services fonciers locaux.

**5.2.22. La place du Cadastre dans la gestion foncière au Burkina Faso :** Depuis l'indépendance du pays, malgré l'existence d'un service dénommé service de cadastre, ballotté au gré des changements politiques entre les ministères des finances (son ancrage institutionnel actuel) et le ministère en charge de l'équipement, il n'existe pas de système cadastral digne de ce nom. Ce qu'on appelle service du cadastre est chargé de contrôler les bornages effectués principalement par les géomètres agréés privés. Il n'a pas de capacité opérationnelle. Un conflit de compétence l'oppose au service topographique de la Direction Générale de l'Urbanisme et des travaux fonciers mis en place à la Direction Générale de l'Urbanisme et des travaux fonciers et qui est chargé d'exécuter les travaux de lotissement pour le compte des services publics ou du contrôle des lotissements effectués par les géomètres experts privés.

5.2.23. L'institut Géographique du Burkina a la charge de la mise en place d'un réseau géodésique homogène sur l'ensemble du territoire. Un réseau de 54 points de premier ordre est mis en place sur l'ellipsoïde Clarke 1880. La zone sud ouest du pays a fait l'objet de densification jusqu'au troisième ordre. Dans le cadre du renforcement des capacités des services publics en matière de gestion foncière pour la mise en œuvre de la nouvelle loi foncière, trois stations permanentes vont être installées pour permettre d'effectuer les travaux dans un même système de référence et de transformer les travaux effectués dans le référentiel officiel défini par l'Institut Géographique du Burkina.

## **Le Sénégal**

5.2.24. Après plusieurs tentatives vaines de l'administration coloniale, il a été conçu au Sénégal tout juste à l'indépendance un cadastre polyvalent chargé des questions immobilières dans ces aspects techniques, juridiques et fiscaux. L'idée de polyvalence du cadastre s'est imposée d'autant plus que le cadastre constitue le dénominateur commun essentiel des problèmes fonciers et des questions d'urbanisation, de travaux publics et d'aménagement du territoire. Il fallut aussi pallier les inconvénients des institutions existantes au nombre desquels on peut relever : (i) le faible taux de recouvrement de l'impôt foncier, (ii) les lenteurs et les imprécisions dans les opérations techniques d'expropriation pour cause d'utilité publique, (iii) la prolifération des lotissements insalubres par suite d'aménagement foncier, (iv) l'évaluation imprécise des terres mises en valeur en milieu rural par défaut de plan même expédié et (v) les nombreux conflits et procès à propos des limites de propriétés.

**5.2.25. Ainsi l'institution du cadastre au Sénégal découle de la longue et complexe évolution d'une législation et d'une organisation administrative qui ont forgé une**

**certaine réalité dont il fallait nécessairement tenir compte pour le parachèvement du cadastre dans ses différents aspects.** La portée économique de l'institution cadastrale en tant que outil efficace de développement a incité très tôt bon nombre de pays à sa réalisation dans le contexte de l'inventaire de leurs ressources. Ce fût le cas du Soudan en 1907, de l'Égypte en 1914, de la Sierra-Léone en 1928, du Maroc, de l'Algérie, etc. En Afrique Occidentale, dès 1917, le Gouverneur Général VanVollenhoven envisageait le cadastre dans une circulaire du 20 Septembre. Le Conseil Colonial en sa session ordinaire de novembre 1939 émettait un vœu préconisant l'établissement du cadastre au Sénégal. Enfin, c'est le décret du 20 mai 1955 qui a posé le principe du cadastre obligatoire dans les centres urbains sous réserve de la mise en vigueur d'un plan d'urbanisme. En application de ce décret, des notes et des études sur un projet de cadastrage de Dakar furent faites en 1958. Nul doute que le cadastre au plan des principes avait acquis droit de cité. Il fallait cependant créer un service spécialisé dans la mesure où jusqu'à l'indépendance et même après, les travaux techniques nécessaires à l'application du régime foncier étaient exécutés ou contrôlés par le service topographique relevant de l'autorité du ministre des travaux publics. Ainsi, la mission d'établir le cadastre devait lui être confié. Mais au regard des multiples inconvénients qu'une telle situation pouvait engendrer, la mission fut confiée au Ministère des Finances par décret n° 65-169 du 17 mars 1965 portant organisation du Ministère des Finances. En son article 9 le décret prévoit parmi les attributions de la Direction des Impôts et Domaines : « l'organisation foncière comportant des opérations d'immatriculation, de publicité foncière, de conservation des droits fonciers, d'aménagement foncier et de Cadastre ».

5.2.26. Le Ministre des Finances, aux termes de l'arrêté 2580 du 23 février 1966 pris pour application du décret précité, créa au sein de la Direction des Impôts et Domaines le service du cadastre. Il sera transféré en 1978 au Ministère de l'Urbanisme pour devenir une direction. Le 29 juillet 1980, par décret n° 80-892 portant organisation du Ministère de l'Economie et des Finances, la Direction du Cadastre réintégra la DGID. Pour en arriver à la conception d'une institution cadastrale polyvalente il fallut tenir compte des données existantes sur le plan juridique, technique et fiscal. Sur le plan juridique, la législation foncière est caractérisée par trois régimes : le régime de l'immatriculation, le régime du domaine public et celui du domaine national. Sur le plan technique il y avait l'absence d'un plan cadastral national. Au niveau fiscal, les impôts locaux relevait de la direction des impôts.

5.2.27. **Les missions du cadastre :** La Direction du Cadastre logée à la DGID depuis 1980 est chargée de :

- l'organisation foncière comportant des opérations d'établissement de documents fonciers et cadastraux, de remembrement, d'identification, de délimitation et autres opérations nécessaires à l'application du régime foncier et domaniale ;
- la détermination de l'assiette des lotissements administratifs, de leur implantation et du contrôle de leur occupation ;
- l'organisation et de la tenue du cadastre comportant la confection et la conservation de documents cadastraux ;
- la coordination, la centralisation et le contrôle des travaux topographiques exécutés par les services publics et les organismes privés ;
- la reproduction de plan et la délivrance d'extraits de plan ;
- l'assiette, la liquidation et le contentieux des impôts fonciers.

5.2.28. Au regard des compétences précitées, il apparaît une triple mission du cadastre :

- une mission technique : les travaux topographiques de l'administration ;
- une mission juridique : assistance technique à l'application du régime foncier et domanial ;
- une mission fiscale : gestion de la chaîne des impôts fonciers.
- 

**5.2.29. La situation actuelle et les perspectives du cadastre : Le Cadastre est bien institué en tant que Direction au sein de la DGID avec des missions clairement assignées et des représentations régionales.** C'est une direction qui n'a pas les moyens de remplir ses missions. Ses ressources humaines s'épuisent, ses moyens matériels très insuffisants, son environnement vicié par les obligations de recettes. Cette situation a engendré un cadastre à peine visible dans les grandes villes et totalement absent du monde rural. La conséquence est que le territoire national n'est pas cadastré. Il n'y a pas de plan cadastral au Sénégal qui figure par commune ou communauté rurale chaque parcelle de terrain faisant l'objet d'une occupation et d'une mise en valeur. Cela explique les récurrents conflits de limites entre collectivités locales puisque leurs territoires qui constituent les unités d'action du cadastre ne sont même pas délimités pour faire l'objet de plan de base. Les conséquences de l'inexistence de plan cadastral pour les communes sont les mauvais aménagements fonciers et urbains et la faiblesse de l'assiette des impôts fonciers ainsi que leur manque d'équité. En l'absence de décision politique claire faisant du cadastre un outil efficace de développement, la Direction du Cadastre ne peut survivre aux exigences d'organisation et de performance de l'heure.

**5.2.30. Une grande proportion des propriétés échappent à l'imposition parce qu'elles ne sont pas correctement identifiées.** L'établissement d'un cadastre facilitera énormément ce travail. Le cadastre est un inventaire exhaustif et permanent, descriptif et évaluatif de la propriété foncière. Il répond également à de nombreux besoins privés et publics : transactions immobilières, besoins économiques et sociaux. Le cadastre est composé de deux éléments indispensables : un plan montrant le découpage parcellaire et une matrice cadastrale qui est un registre communal donnant pour chaque propriétaire le relevé détaillé de ses biens bâtis et non bâtis ainsi que leurs revenus imposables. C'est donc l'outil indispensable à la maîtrise de l'assiette des impôts fonciers et taxes annexes. Il convient donc pour la mobilisation objective de près 50% des ressources propres aux collectivités locales de parachever son établissement en zone urbaine et d'en faire un préalable à la communalisation des communautés rurales.

5.2.31. De 1966 date de sa création à 1986 le cadastre n'a pas rempli sa mission fiscale. C'est en 1985 sous l'égide de la Banque Mondiale que les études de faisabilité d'un « cadastre fiscal » à Dakar furent réalisées. Leurs résultats positifs ont motivé la création de la division du cadastre fiscale et le financement des enquêtes cadastrales par la Banque Mondiale dans le cadre du projet urbain de Dakar de 1988 à 1994. Depuis 1992, par arrêté portant organisation de la DGID, les impôts fonciers et taxes annexes sont de la compétence de la Direction du Cadastre. Dans les faits, le transfert n'est pas effectif à cause du déficit notoire en personnel et en moyens matériels de la Direction du Cadastre.

5.2.32. Ce Cadastre à peine visible en milieu urbain dans ses aspects techniques et fonciers sera dit « cadastre fiscal » quand il retrouve sa mission originelle de fiscalité foncière. On le nommera « cadastre rural » quand sa mise en œuvre est envisagée dans le milieu rural. C'est pour réaffirmer l'unicité du cadastre dans sa polyvalence en tant que outil de maîtrise en amont de l'espace de projection de tout programme développement local.

5.2.33. *Conclusions* : En définitive, le Cameroun pourrait tirer profit de l'expérience de chacun de ces pays. Au regard du diagnostic réalisé, ci-dessus, et des expériences réussies d'autres pays en matière de modernisation des domaines et du cadastre, les principaux enseignements qui pourraient être retenus pour le Cameroun s'articulent autour :

- de l'existence d'une volonté politique et d'un engagement sans faille des autorités publiques
- de la reconnaissance du système cadastral comme support de l'aménagement du territoire
- d'un cadre institutionnel assis autour de structures technique, administrative et juridique. Dans le cadre de ce système la structure technique est unique. Elle dispose d'une organisation unifiée des systèmes de référence géodésique, d'un système d'information et d'un archivage électronique des dossiers techniques. La structure administrative s'occupe de la conservation foncière et celle juridique est perçue comme un tribunal immobilier. Dans ce système, on dénombre trois missions du cadastre : (i) une mission technique : les travaux topographiques de l'administration, (iii) une mission juridique : assistance technique à l'application du régime foncier et domanial et une mission fiscale : gestion de la chaîne des impôts fonciers.
- d'une appropriation des aspects positifs du droit coutumier, mais également de l'expérience d'autres pays ;
- de la prise en compte d'autres références, en plus du titre foncier, pour exprimer la reconnaissance accordée à l'exploitation de la terre ;
- de la mise en œuvre de programmes de renforcement des capacités et de mise à niveau de l'équipement technique dans le domaine du cadastre. Ces programmes doivent être inscrits dans les stratégies nationales de développement
- de l'existence d'un cadre juridique et réglementaire qui souffre de peu d'ambiguïté d'interprétation ;
- d'un cadre institutionnel et des missions bien clarifiés, et les structures telles que celles chargées du cadastre sont autonomes financièrement;
- de l'existence d'un système de référence géodésique unique, qui permet également un inventaire exhaustif du patrimoine foncier du pays et la conciliation entre la légalité et la légitimité issue de la mise en valeur des terres;
- d'une lutte contre les cas de corruption ou « détournement » de la propriété foncière. Une telle situation favorise la Garantie Foncière, dans la mesure où la fraude est fortement découragée.

## **VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS : Axes stratégiques pour la mise en œuvre d'une politique cadastrale et domaniale**

Le diagnostic réalisé dans le cadre de cette étude ainsi que les recommandations formulées contribueront à la mise en place d'une politique cadastrale cohérente répondant à la Vision à long terme du Cameroun et aux orientations stratégiques du DSCE. Pour ce faire, cette étude propose des recommandations à mettre en œuvre dans l'immédiat pour crédibiliser le titre foncier mais également des pistes de réformes dans le moyen et le long terme, notamment sur la nature des droits à enregistrer, et les réformes foncières éventuelles à opérer. Dans le cadre de la présente étude nous entendons par "mise en œuvre d'une politique cadastrale et domaniale" les mesures correctives à entreprendre dans le cadre du régime foncier en cours pour restaurer la crédibilité du titre foncier, faciliter sa délivrance aux plus grand nombre de postulants possible, faciliter les transactions fonctionnaires dans le système économique et renforcer le climat des affaires au Cameroun.

### **POUR LE GOUVERNEMENT :**

Le plan d'action issu de ces recommandations sera utilisé pour finaliser la Stratégie des domaines et des affaires foncières. Ces recommandations seront également soumises aux

PTF. La situation de référence est caractérisée par une prise de conscience globale de l'importance des secteurs du cadastre et des domaines et dans le processus de développement économique et social du Cameroun. Les enjeux du foncier en termes de transparence, de contribution à la paix sociale, à la mobilisation des recettes foncières, cadastrales et domaniales et à la bonne gouvernance et de la transparence sont tels qu'il est urgent de soutenir les efforts et les initiatives de modernisation du secteur en cours. En conséquence, les axes stratégiques dans lesquels devraient s'insérer les recommandations sont les suivants:

- Au niveau institutionnel, **clarifier le rôle et les missions du cadastre**, lever les différents conflits de compétences qui sèment la confusion et disperse les ressources financières et humaines, **assurer un cadre de coordination à la hauteur des enjeux** de la question foncière ;
- Au plan technique, **mettre en place une ossature cadastrale solide et fiable** à travers la mise en place et la reconnaissance officielle d'un réseau géodésique unique et homogène de tout le territoire auquel doivent être rattachés tous les travaux topographiques, topométriques et cartographiques dont les travaux cadastraux.
- **Equiper les services déconcentrés du MINDAF en matériel techniques performant et de la logistique nécessaire et les doter de personnel compétent** pour l'utilisation optimale du matériel ;
- Sur le plan domanial, **prendre les mesures nécessaires pour le classement correct des archives des conservations foncières et la dotation des dites conservations en personnel spécialisé** en gestion domaniale à former ;
- Prendre des mesures pour **assurer la maintenance et la mise à jour de l'ossature cadastrale et de la documentation domaniale** par un système de contrôle.

## 6.1. Les recommandations d'ordre institutionnel et organisationnel :

6.1.1. *Engager la résolution des conflits de compétences perceptibles entre les structures du MINDAF, notamment la Direction du Cadastre et la commission du « cadastre fiscal » et l'Institut National de cartographie.* Cela est nécessaire pour des raisons d'efficacité et de clarté, mais aussi pour des raisons conceptuelles et pour lever certaines ambiguïtés nuisibles à la réussite du cadastre dans ses missions techniques d'appui à l'aménagement du territoire et au développement économique du pays. Pour ainsi dire, il faut laisser aux services concernés la responsabilité de développer et de mettre en œuvre le cadastre pour tous les usagers, publics et privés. Ces services auront la mission de mettre en place une couverture cartographique indispensable aux actions du développement. Cette mission de service public est à la charge du Gouvernement à travers une structure nationale de cartographie. Pour cela, il y a peut être besoin de créer une institution de cartographie véritable car l'INC, malgré ses attributions et son appellation, n'est pas en réalité un institut de cartographie ayant vocation de concevoir et de développer une chaîne de production cartographique. Il serait souhaitable qu'une décision politique soit prise pour que cette institution existe avec les missions reconnues, soit en reformant profondément l'INC, soit en créant une nouvelle structure chargée de la cartographie de base du territoire et de l'équipement géodésique au moins des points de 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> ordre. La complémentarité serait facile à établir avec la Direction du cadastre dont les missions seront revues pour être maintenues au niveau foncier, de la topométrie et des travaux à grande échelle. A moins que de manière transitoire, une section cartographie de base soit créée au sein de la Direction du cadastre avec l'allocation de ressources humaines, matériels et logistiques nécessaires.

- 6.1.2. *S'engager vers un inventaire exhaustif du patrimoine foncier du pays et la conciliation entre la légalité et la légitimité issue de la mise en valeur.* La forme et les modalités juridiques seront à rechercher dans un processus participatif. A cet égard, il convient de saluer la prise en compte dans le projet du cadastrage, de l'occupation parcellaire ou de la notion de possession, sur toute l'étendue du territoire et l'enregistrement de tous les niveaux de droits. Une réflexion peut être engagée sur les formes alternatives de gestion foncière possible avec la possibilité de la formulation d'une politique foncière plus appropriée s'il s'avère que le régime foncier actuel n'est plus adapté.
- 6.1.3. *La mise en place d'une stratégie pour assurer la synergie entre les différents projets en cours relatifs au « CADASTRE », notamment le projet Cadastre fiscal, les projets de numérisation qui peuvent être fédérés à travers le projet Cadastre National.* Dans cette stratégie, le MINDAF et ses services qualifiés doivent jouer un rôle majeur. Cette stratégie peut consister à la mise en place pour un temps d'une assistance à Maîtrise d'ouvrage sous la responsabilité du Gouvernement, qui devrait assurer l'unicité du cadastre.
- 6.1.4. La création d'un cadre juridique pour le géo référencement en général et le choix d'un réseau géodésique unique et officiel en particulier auquel tous les travaux cartographiques et topographiques doivent être impérativement rattachés.

## 6.2. Les recommandations d'ordre opérationnel

- 6.2.1. *Mettre en place un système d'enregistrement transparent des droits fonciers et des transactions foncières:* Les axes d'amélioration ci-dessus sont nécessaires pour la mise en place d'un système de cadastre performant à buts multiples de manière générale. Cependant pour donner confiance aux acteurs économiques sur la capitalisation du foncier et les autres possibilités qu'offre un tel système, il faudrait :
- rendre fiable le référentiel géodésique qui est à la base de la description physique des objets de droits ;
  - bien former les agents et les décideurs et sensibiliser les autres acteurs du secteur privé et de la gestion foncière d'obédience coutumière ;
  - dématérialiser les livres fonciers ;
  - rendre viable la déconcentration des services fonciers
- 6.2.2. *Mettre en œuvre une stratégie de reconnaissance et de sécurisation de tous les droits fonciers, gage d'un marché foncier transparent et efficace :* L'ensemble des mesures doivent être envisagés avec la perspective de tirer profit d'un marché foncier transparent qui permet une meilleure définition de l'assiette de l'impôt foncier, source d'amélioration des recettes publiques, centrales et locales. Un tel marché foncier est une garantie pour la paix en réduisant les conflits et les recours contentieux.
- 6.2.3. *Engager une campagne de crédibilisation des services domaniaux par une accélération des procédures, et une réduction du coût des services aux usagers :* Les usagers se plaignent de la lourdeur des procédures et des coûts des prestations du fait qu'ils sont obligés de prendre en charge le déplacement des membres des commissions et autres fonctionnaires intervenant dans la procédure d'obtention du titre foncier. Il pourrait être avantageux de donner la possibilité à certains acteurs privés assermentés d'accompagner le processus d'établissement des titres fonciers. L'expérience a montré que les géomètres experts peuvent jouer un rôle d'auxiliaires

efficaces de l'administration foncière et domaniale. Cela relève de leur code éthique et professionnel. La fédération Internationale des Géomètres, dans son « Exposé des principes déontologiques et modèle de code de conduite professionnelle » érige comme principes déontologiques des professionnels l'intégrité, l'indépendance et la diligence et la compétence dans ses rapports avec ses clients.

- 6.2.4. Engager une réflexion sur la législation foncière au Cameroun, pour des formes alternatives à la titrisation et l'implication des collectivités décentralisées dans la gestion foncière
- 6.2.5. *Mettre en place un meilleur système d'exploitation du capital foncier en vue d'une amélioration du climat des affaires et d'un accroissement des finances locales* : En vue de réduire les délais et les coûts, surtout les coûts indus, certaines administrations foncière ont mis en place un Guichet unique du foncier qui centralise toutes les opérations en un seul lieu. C'est notamment le cas en Côte D'Ivoire. Une telle solution pourrait être explorée d'autant plus que les acteurs sont dans le même ministère au Cameroun, ce qui constitue un avantage certain. Elle pourrait permettre d'accélérer les procédures, de réduire les coûts et surtout de restaurer la confiance des citoyens vis-à-vis du titre foncier. La mise en œuvre de ces recommandations peut commencer par les actions inscrites dans le plan d'action figurant à l'annexe 1, avec un degré de priorité qui a été proposée selon la lecture du diagnostic établi concernant le secteur.

**POUR LA BANQUE :**

- Accompagner le Gouvernement camerounais dans la mise en place d'une structure d'appui technique sous forme d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en cohérence des initiatives et projets en cours, et le contrôle de qualité des travaux nécessaires à la modernisation des secteurs du cadastre et des domaines. Cet accompagnement devrait se traduire par une réponse favorable de la Banque à la requête du Gouvernement pour la modernisation des domaines et du cadastre. En conséquence, la Banque devrait allouer des ressources au Cameroun pour l'aider à mettre en œuvre un programme de modernisation du cadastre et des domaines. La Banque pourrait également aider le Gouvernement à organiser une table ronde pour mobiliser des ressources additionnelles afin de faire face aux contraintes identifiées dans le cadre de cette présente étude.
- Accorder plus d'importance à la problématique du cadastre dans l'élaboration de ses stratégies d'intervention au niveau des PMR. En effet, au-delà du Cameroun, les contraintes identifiées dans le cadre de cette étude se retrouvent également dans les autres pays membres. En conséquence les enjeux et les défis en matière de modernisation du cadastre doivent être pris en compte au moment de l'élaboration des stratégies d'intervention pays de la Banque. Une prise en compte des problématiques cadastrale et domaniale par la Banque suppose aussi un renforcement de ses capacités pour que la garantie foncière soit mieux perçue dans ses aspects économiques.



**Proposition de plan d'action de mise en œuvre des recommandations**

<b>Recommandations</b>	<b>Actions liées</b>	<b>Coûts indicatifs en CFA</b>	<b>Niveau</b>
1. Rationaliser le cadre institutionnel en mettant en cohérence les différentes initiatives pour plus d'efficacité et d'économie des ressources.	Textes règlementaires pour fixer un cadre unitaire d'intervention dans les secteurs du Cadastre et des Domaines.	Dilués administratifs	Priorité 2
2. Harmoniser le référentiel géodésique par la mise en place d'une ossature de points de premier ordre à la faveur des projets et financements existants	Mettre en œuvre le réseau de référence de vingt-cinq (25) points	200 000 000 FCFA soit 2 500 000/point plus les coûts d'exploitations	Priorité 1
3. Prendre les dispositions règlementaires indispensables pour résoudre les conflits de compétence relevés entre l'INC et la Direction du Cadastre en matière de géodésie	Modifier les décrets définissant les compétences Des deux structures	Coûts administratifs	Priorité 2
4. Prendre les dispositions règlementaires indispensables pour résoudre les conflits de compétence relevés entre la Direction générale des Impôts et la Direction du Cadastre concernant le projet « cadastre fiscal »	Décret ou arrêté constatant la caducité de la commission du cadastre fiscal « CCF » et portant organisation du projet « espagnol » ou « projet cadastre fiscal »	Coûts administratifs	Priorité 1
5. Sauvegarder et sécuriser les archives cadastrales et foncières des villes de Yaoundé et Douala menacées de destruction	1. organiser l'archivage physique des dossiers de titres fonciers et des dossiers techniques cadastraux : mobilier de rangement et assistance à l'organisation.	300 000 000	Priorité 1
	2. Informatiser les conservations foncières : études pour - scanner les dossiers et registres - saisir numériquement les registres fonciers ; - acquérir une application informatique pour dématérialiser les livres fonciers	2 500 000 000	Priorité 3
7. Doter les services du Cadastre d'équipements techniques modernes et performants	Acquérir des équipements : - Topographiques (récepteurs GPS, Stations totales,) - Informatiques : ordinateurs et logiciels ; - Reprographie et duplication :	1 500 000 000	Priorité 3
	- Matériel roulant ( <b>un véhicule par département, minimum</b> )	870 000 000 (contre partie)	Priorité 3
8. Renforcer les services des Domaines en personnel qualifié	Créer une section Domaine à l'ENA	P.M.	Priorité 5
9. Renforcer les capacités du personnel par des formations, initiales et continues, appropriées en donnant les moyens nécessaires à l'Ecole nationale supérieure des Travaux publics	Equiper le département topographie et cadastre de l'ENSTP et mise à niveau du personnel Recruter le personnel formé dans les services du Cadastre	300 000 000	Priorité 5

<b>Recommandations</b>	<b>Actions liées</b>	<b>Coûts indicatifs en CFA</b>	<b>Niveau</b>
(ENSTP) dont l'existence constitue une opportunité à saisir.			
10. Mettre en place une structure d'appui technique sous forme d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en cohérence des initiatives et projets en cours, ci-dessus identifiées, et le contrôle de qualité des travaux nécessaires à la modernisation des secteurs du cadastre et des domaines.	Recruter un bureau ou cabinet privé de l'art, pour accompagner la structure administrative d'exécution, des procédures et du contrôle de qualité.	283 500 000 (5% des coûts)	Priorité 2
11. Confection des plans cadastraux numériques des villes de Yaoundé et Douala	Densification des points du réseau géodésique de référence dans les villes de Yaoundé (1000 points) et Douala (1000 points)		
	Cartographie à grande échelle (1/1000 <sup>ème</sup> )	PM déjà réalisée par le projet Cadastre Fiscal	
	Confection des plans cadastraux préliminaires en intégrant le parcellaire existant		
	Exécution des enquêtes cadastrales		
	Levés topographiques complémentaires des parcelles et des limites administratives		
	Confection et édition des plans cadastraux finaux et mise à jour permanente des documents cadastraux		
12. Construction et équipement des services du cadastre et de la conservation foncière de Yaoundé et de Douala	Construction et équipement	A déterminer	
<b>Nota : la cartographie et les enquêtes cadastrales ne sont pas prises en compte. Elles le sont déjà par le projet cadastre fiscal</b>		<b>Total : 5 953 500 000</b>	

## GLOSSAIRE DE CERTAINS TERMES TECHNIQUES DU RAPPORT

1. **Aménagement du territoire** : Politique d'organisation du territoire. Il consiste au choix et en la mise en œuvre d'une ensemble de mesures diverses telles l'urbanisme, la planification économique, l'orientation agricole la décentralisation industrielle, l'expansion régionale pour un développement équilibré d'un territoire (un Etat en général), une répartition judicieuse de la population en fonction des potentialités dudit territoire.
2. **Bornage** : Le bornage est une opération juridique et technique qui consiste à fixer les limites d'un terrain par des repères fixes appelés bornes. Pour avoir une valeur légale le bornage doit être réalisé par un géomètre assermenté. Il existe le bornage contradictoire fait avec l'accord des riverains et le bornage judiciaire ordonné par le juge en cas de désaccord.
3. **Cadastre** : Système dont l'objet est d'identifier physiquement et juridiquement les biens immobiliers et d'en déterminer la valeur. Le cadastre est à la fois une liste (origine du mot grec *Katastikhon*) de parcelles appropriées et une représentation graphique du parcellaire. Il est généralement composé d'un plan parcellaire à grande échelle, d'un état parcellaire et d'un registre identifiant les droits sur les immeubles bâtis et non bâtis. La documentation cadastrale comprend, pour chaque entité administrative : une matrice cadastrale qui décrit pour chaque propriétaire apparent, la liste des biens immobiliers lui appartenant ; un plan cadastral (informatisé ou non) qui porte les parcelles de propriétés numérotées et un état de section qui est la liste des parcelles avec leur numéro et leur propriétaire, par section. Le cadastre est en quelque sorte l'état civil de la propriété foncière.
4. **Cadastre napoléonien** : En Septembre 1804, le régime napoléonien a institué un recensement général des propriétés par un levé systématique des parcelles, bâties et non bâties dans un objectif fiscal. C'est cet système d'enregistrement foncier qui est appelé « Cadastre napoléonien » du nom de son inspirateur Napoléon, roi de France.
5. **Conservation de la propriété foncière** : Service dans lequel, sur la base des énonciations cadastrales, sont enregistrés tous les actes portant création ou modification de droits réels immobiliers.
6. **Décentralisation** : Dans les pays de tradition administrative française, la décentralisation est un mode, voire une politique d'organisation et d'aménagement des structures de l'administration dans lequel l'Etat transfère une partie des attributions qu'il exerçait au niveau central à des collectivités publiques, décentralisées, dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, sous la surveillance de l'Etat (garant de la légalité). Ces collectivités publiques sont appelées « collectivités territoriales ».
7. **Domaine** : Terme d'origine latine provenant du mot « *dominium* » qui désigne l'espace sur le quel s'exercent des droits possessifs exprimant l'idée de maîtrise plutôt que de propriété. « Jusqu'au XVIIIème siècle écrit E Leroy, c'est en terme de domaine que le rapport foncier est appréhendé et il continue à être ainsi organisé dans une grande partie des législations foncières francophones ». Le domaine est appréhendé en terme de domaine public ou domaine privé et s'oppose aux biens appartenant aux particuliers. Les biens domaniaux qui constituent le domaine sont à la charge de l'Etat.

8. **Droit foncier** : Ensemble des dispositions comprenant les règles relatives à l'accès à la terre et à sa gestion. Le droit foncier est déterminé par la législation étatique et par la gestion au jour le jour des enjeux que poursuivent les communautés rurales et urbaines par rapport à la terre par les institutions établies à cet effet.

9. **Droit foncier coutumier** : Ensemble des règles non écrites que constituent les coutumes (opposé à droit écrit). Le droit foncier coutumier régit les droits sur la terre. C'est le mode de gestion de la terre et des droits qui s'y attachent selon les coutumes. Il varie d'une région à l'autre, d'une ethnie à l'autre et aussi dans le temps, influencé par les mutations économiques, sociales et politiques.

10. **Droit de propriété** : Droit réel le plus achevé car il permet d'user, de jouir et de disposer des choses d'une manière exclusive. Seuls la loi et les règlements peuvent limiter l'exercice du droit de propriété, pour des raisons d'intérêt général. En matière foncière, le droit de superficie est le nom donné au droit de propriété qui porte sur les constructions et les plantations dans le cas où la propriété de ces choses est dissociée de la propriété du sol.

11. **Expropriation pour cause d'utilité publique** : Procédure par laquelle la puissance publique contraint un particulier à lui céder la propriété d'un immeuble ou certains droits réels immobiliers moyennant le paiement d'une indemnité, en vue d'une réalisation d'intérêt général qui l'emporte sur l'utilité privée.

12. **Foncier** : Terme qui est originellement un adjectif, trouve son origine dans le latin avec le mot « *fundus* » qui désigne **fonds** de terre. Cet adjectif était utilisé à l'époque féodale pour désigner une « seigneurie » ou une « tenure », puis la rente extraite de la valeur différentielle ou absolue de la terre.

13. **Gestion foncière** : gestion des procédures d'accès à la terre et à la sécurisation des droits ainsi des transmissions de ces droits liés à la terre.

14. **Gestion domaniale** : Gestion des biens domaniaux, des domaines de l'Etat

15. **GPS (Global positioning System, système de positionnement universel)** : Système américain de positionnement par satellites, conçu par et mis en service par le département de la défense des Etats Unis d'Amérique. Il a pour but de déterminer les coordonnées d'un point à l'aide de satellites. Il est utilisé dans la navigation, dans de nombreux travaux dont les travaux du cadastre.

16. **Grundbuch** : Livre foncier germanique (en allemand).

17. **Immatriculation** : Procédure administrative d'enregistrement (du bas latin : « *matricula* » : registre) par laquelle l'autorité compétente reconnaît l'existence d'un droit de propriété sur un immeuble géométriquement et spatialement identifié. L'immatriculation permet de rendre le droit perpétuel et transmissible, sans que puisse s'élever une contestation sur son origine et sur les limites physiques à l'intérieur desquelles il s'exerce. Le régime de l'immatriculation est caractéristique des pays de conquête (Australie, pays coloniaux) afin d'y sécuriser les droits des nouveaux arrivants. Au Cameroun, il a été introduit par le colonisateur français comme dans les autres anciennes colonies françaises en 1932 et maintenu dans la plupart des législations foncières après les indépendances.

18. **Immeuble** : Désigne un bien qui par sa nature ne peut être déplacé. Il s'agit du sol, le fonds de terre et de ce qui s'y incorpore (par exemple les constructions). Le code civil napoléonien considère la terre comme immeuble par nature, un bien qui peut ainsi être l'objet de propriété.

19. **Immobilier** : Immobilier désigne ce qui a le caractère d'un immeuble au sens générique et tout ce qui se rapporte aux immeubles ;

20. **Livre foncier** : Registre où sont consignés les actes constitutifs et modificatifs des droits sur les immeubles, les droits de propriété et les différents droits réels qui s'y rattachent.

21. **Lotissement** : Opération consistant en la subdivision d'un terrain nu en plusieurs lots en vue d'habitation ou d'activités connexes (commerce, artisanat, industrie)

22. **Plan cadastral** : Plan parcellaire à grande échelle d'une entité territoriale, subdivisé en sections selon l'étendue de l'entité territoriale.

23. **Parcelle** : Etendue de terre élémentaire, délimitée et définie par sa double appropriation : propriétaire ou occupant, affectation du sol. La parcelle de propriété est la est la parcelle cadastrale, la plus petite unité du cadastre.

24. **Politique foncière** : Ligne d'action décidée par un Etat pour organiser :

- Les modalités d'accès à la terre (en milieu rural et en milieu urbain), et aux ressources naturelles ;
- Les modalités d'appropriation les concernant ;
- La sécurité des droits sur la terre et ressources naturelles qu'elle porte et l'usage et la gestion de l'espace.
- Toute politique foncière est toujours déterminée en fonction d'enjeux nationaux et internationaux, d'ordre économique et politique selon les orientations de l'Etat concerné.

25. **Réseau géodésique, Système de référence** : Ossature de points hiérarchisés de 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup>, 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> ordre servant de repères de référence, observés et calculés dans un système unique et homogène de référence mathématique pour réduire les déformations dues à la représentation de la surface complexe du globe terrestre sur une surface plane pour obtenir des cartes ou des plans dont les plans cadastraux.

26. **Sécurisation foncière** : Processus par lequel les droits fonciers sont reconnus et garantis. Elle implique que ces droits fonciers ne peuvent être contestés ou remis en cause de façon inopinée. Ce processus implique aussi donc que des règles de gestion foncière appropriées et légitimes soient mises en place et reconnues par tous.

27. **Système d'Informations Géographiques (SIG)** : Un SIG (ou GIS, Geographical Information System en anglais) est un outil informatique intégrant des techniques et méthodes d'acquisition (saisie, codage), d'organisation (traitement, banque de données) et d'analyse (interrogation, modélisation) d'informations à références spatiales. C'est donc un système utilisant des données cartographiques et des données alpha numériques structurées.

28. **Tenure** : formellement, fait référence à ce qu'un agriculteur tient : d'abord une dépendance, un bien concédé en exploitation contre redevance. Par évolution, on parle de

« mode de tenure » pour désigner le mode de concession d'une terre, c'est-à-dire la manière dont une terre est accordée.

29. **Titre Foncier** : Document officiel attestant de la propriété de quelqu'un sur un terrain. Ce titre n'existe pas nécessairement dans tous les pays. Il apparaît dans les pays où le droit de propriété est reconnu l'autorité administrative. Quand le principe de l'immatriculation est appliqué comme c'est le cas au Cameroun et dans les anciennes colonies françaises, le titre foncier est une copie de l'inscription des droits du propriétaire au livre foncier.

## **Termes de références de l'Etude diagnostique**

### **TERMES DE REFERENCE : ETUDE DIAGNOSTIQUE POUR LA MODERNISATION DU SECTEUR DES DOMAINES ET DU CADASTRE AU CAMEROUN**

#### **I. Contexte**

**1.1.** En vue de la rationalisation du système fiscal, le Ministère des finances, à travers la Direction générale des impôts, a engagé l'établissement d'un cadastre fiscal pouvant permettre de mieux identifier les contribuables et la matière imposable. Les études entreprises dans le cadre de cette opération qui bénéficie d'un financement du Royaume d'Espagne ont mis à jour l'absence d'harmonie au niveau des repères sur lesquels sont assis les titres fonciers. En effet, le rattachement à plusieurs systèmes géodésiques a parfois conduit à la duplicité de titres sur une même parcelle de terrain. L'absence d'un système de repérage fiable peut conduire à beaucoup d'errements allant du positionnement d'un simple monument à la délimitation des frontières nationales et au développement de litiges fonciers préjudiciables à la paix et au développement socioéconomique.

**1.2.** A ce jour, les informations cadastrales sont collectées dans des systèmes de référence non homogènes. Dans la tentative d'apporter une solution à ce problème, beaucoup de projets ont été initiés dans le pays sans succès. C'est pourquoi, au regard de l'évolution technologique et des instruments techniques, il est urgent que soit mis en place un système qui inspire plus de crédit. Ce système, qui consiste en la couverture du territoire camerounais par un réseau géodésique actif rattaché à l'AFREF (African Geodesic Reference Frame), qui lui-même est raccordé à l'IRF (IGS Terrestrial Reference Frame) a commencé par la constitution de 6 stations permanentes entreprise dans le cadre de l'opération du MINFI susvisée.

**1.3.** Par ailleurs, le Ministère chargé des affaires domaniales a engagé plusieurs travaux dans la perspective de mettre en place un Réseau Géodésique de Référence arrimé sur l'AFREF, la confection d'une cartographie à grande échelle pour les différentes régions et l'établissement des plans cadastraux de Douala et de Yaoundé. Ces travaux, qui n'ont pas encore abouti, faute de moyens, nécessitent un renforcement des capacités des services du cadastre et des affaires foncières. A terme, les résultats qui découleront de ces travaux permettront d'améliorer le cadre de vie des populations en favorisant un meilleur découpage des zones d'habitation mais également l'environnement des affaires.

#### **II. Justification**

**2.1.** Après près d'une décennie de récession économique, le Cameroun a renoué avec la croissance. L'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE en avril 2006 a permis une remise de la dette, ce qui se traduit par une augmentation des dépenses. Dès lors, les marges de manœuvre restaurées peuvent permettre d'envisager une politique dynamique d'investissements publics, relayée par le secteur privé.

**2.2.** Toutefois ce secteur privé, qui devrait profiter de l'assainissement de la situation financière pour tirer la croissance, est encore à la recherche de ses marques, en raison d'un malaise qui règne sur l'environnement des affaires. En effet, à cause du risque lié aux difficultés de recouvrement des garanties consécutivement aux défaillances du système des

titres fonciers et/ou aux lenteurs et aléas du système judiciaire, les petites et moyennes entreprises n'ont pas accès au crédit. Aussi, les autorités veulent-elles profiter de la santé retrouvée des finances publiques pour engager les réformes structurelles nécessaires à l'instauration d'un environnement sain devant permettre un développement harmonieux de l'investissement privé.

**2.3.** Outre la nécessité de sécuriser la propriété, le cadastre, les domaines et la conservation foncière offrent des possibilités de mobilisation des ressources appréciables pour les finances publiques. L'absence d'un cadastre national fiable est source de beaucoup d'errements dans l'aménagement urbain et rural en même temps qu'elle entretient un doute sur le foncier préjudiciable aux affaires. La présente étude est conçue pour faire un état des lieux nécessaire à la préparation d'un projet cadastral susceptible de remédier aux manquements ainsi observés. Elle s'inscrit dans le cadre de la nouvelle Vision du Gouvernement sur laquelle s'appuiera le Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté en cours de finalisation. Ce dernier document retient la modernisation des secteurs du cadastre et des domaines comme un préalable à l'amélioration du cadre de vie et de l'environnement du secteur privé.

### **III. Objectifs de l'étude**

L'objectif global de l'étude est de proposer des actions susceptibles d'améliorer le cadre de vie des populations, l'environnement des affaires à travers la modernisation du cadastre et de contribuer à la préservation de la paix sociale.

De manière spécifique, l'étude vise à fournir les éléments nécessaires pour la préparation d'un projet de modernisation du cadastre pour une meilleure maîtrise du foncier en vue, d'une part, de l'amélioration de l'accès à la propriété, la sécurisation des droits fonciers et, d'autre part, à l'accroissement des recettes domaniales, foncières et cadastrales. En conséquence, l'étude devrait préciser les pré-requis nécessaires pour (i) la mise en place d'un Réseau Géodésique de Référence arrimé sur l'AFREF (African Geodesic Reference Frame), (ii) la confection d'une cartographie à grande échelle pour les différentes régions, (iii) l'établissement des plans cadastraux numériques de Douala et de Yaoundé, (iv) la constitution de la base de données par des enquêtes cadastrales dans ces deux villes, et (v) le renforcement des capacités, plus particulièrement des services du cadastre et des affaires foncières.

### **IV. Résultats attendus : consistance de l'étude**

Le rapport de l'étude abordera les points suivants :

- Le cadre réglementaire en matière de gestion cadastrale et domaniale. Un accent particulier sera mis sur les textes organiques et l'état du régime de propriété
- Les parties prenantes ou impliquées, leurs attributions ainsi que les domaines susceptibles de générer des conflits de compétence ;
- L'évaluation des capacités institutionnelles et organisationnelles des intervenants ;
- L'état actuel du système cadastral et le(s) mode(s) de gestion ;
- La description du processus de création du titre foncier ;
- L'évaluation exhaustive de l'existant (réseaux géodésiques, cartographies, plans, mappes foncières, photographies aériennes, etc.) ;



- Les ressources humaines et matérielles disponibles y compris les aptitudes des services;
- Les initiatives globales et/ou locales entreprises dans l'ensemble ou séparément dont les partenaires qui interviennent dans le secteur et la revue des appuis fournis par les autres partenaires au développement en matière domaniale et cadastrale;
- Les défaillances et autres difficultés enregistrées ou notées dans le système ;
- Les besoins à couvrir (financement, assistance technique, renforcement des capacités, etc.). Ces besoins seront présentés sous forme de plans d'action ;
- Des propositions et recommandations relatives à la mise en place d'un cadastre fiable, pour un assainissement et une sécurisation de l'environnement des affaires foncières ;
- Esquisser une stratégie de renforcement des domaines.

Ce rapport constitue le préalable à l'évaluation du projet de modernisation du cadastre et des domaines au Cameroun et comportera en outre un plan d'actions qui indiquera les coûts de base.

## **V. Méthodologie**

L'étude se fera suivant les étapes ci-après :

- recherche documentaire par les services/consultants nationaux ;
- recherches et enquêtes sur pièces et sur sites;
- rencontre avec les partenaires au développement ;
- rencontre avec les administrations publiques et parapubliques, les administrations concessionnaires, les collectivités locales etc. ;
- rédaction du rapport provisoire;
- mise en cohérence du diagnostic avec les réalités des différentes zones sociogéographiques du Cameroun, à partir notamment des régions qui seront visitées par la mission ;
- organisation d'un atelier de restitution au sein du Comité de pilotage de l'étude ;
- Remise des rapports provisoires ;
- Organisation de l'atelier de validation du rapport par la commission élargie ;
- Remise des rapports définitifs.

## **VI. Organisation / suivi de l'étude.**

L'étude s'effectuera sous la supervision d'un Comité de Pilotage présidé par le Secrétaire Général du Ministère chargé des Domaines et des Affaires Foncières (MINDAF). Les membres de ce Comité seront définis par arrêté ministériel. Le Consultant senior travaillera en étroite collaboration avec une équipe de consultants nationaux qui seront utilisés pour la recherche documentaire dans les services centraux et régionaux. Les honoraires des consultants nationaux seront à la charge du consultant contractant.

**Annexe 4 : ORGANIGRAMME DU MINISTRE DES DOMAINES ET DES AFFAIRES FONCIERES**

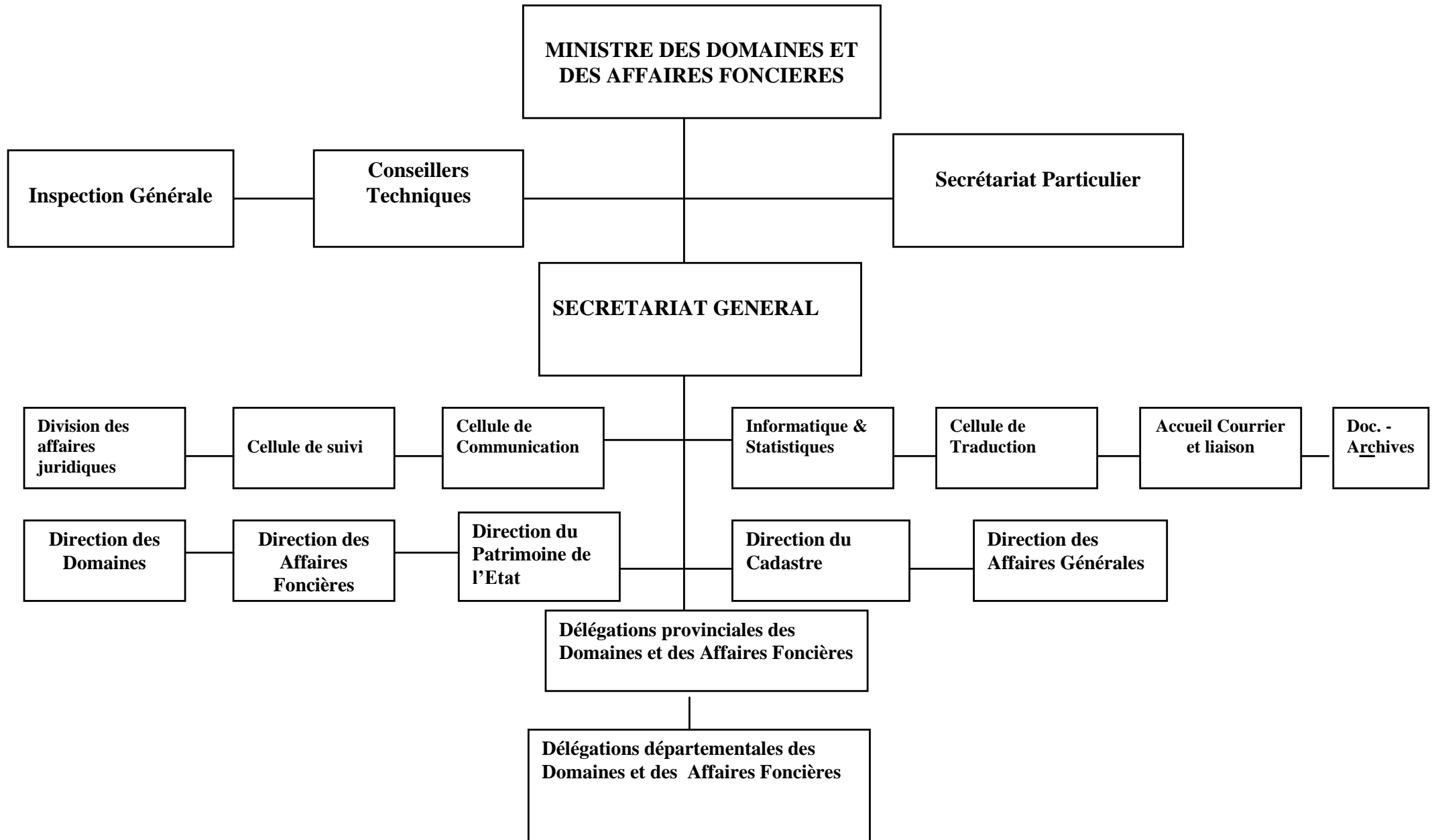


Tableau 2 : Répertoire des réseaux

Systèmes	Nombre total de points	Localités	Nombre de points par localité	Qualité de la conservation Des points
UTM	587	Banyo	76	+ 50% détruits introuvables
		Tibati	05	Introuvables
		Meiganga	13	Introuvables
		Tignére	10	Introuvables
		Bafia	18	—
		Eséka	51	33 disparus
		Maroua	60	Douteux
		Garoua	60	Acceptable
		Tcholliré	42	Acceptable
		Poli	73	acceptable
		Bamenda	15	Passable à douteux
		Bagangté	17	Introuvables
		Foumban	24	Introuvables
		Bafang	22	Acceptable
		Bafoussam	41	Acceptable
		Dschang	14	Acceptable
		Mamfé	46	+ 50% défectueux
PGN (WGS 84)	874	Yaoundé	300	Acceptables
		Douala	500	Passable
		Bertoua	62	Bon
		Meiganga	08	Bon
		Kribi	04	01 fonctionnel
Gauss Laborde	109	Kribi,	60	74% disparus
		Garoua	20	Bon
		Maroua	20	Douteuse
		Edéa	53	Acceptables
Gauss Krüger	16	NGaoundéré	16	Inaccessibles
SNH	62	Limbé	62	Acceptable

Tableau : 3 : répertoire des plans

Villes	Nature du plan	Nbre de feuilles	Echelles	Projections	années
Yaoundé	Cadastraux	6 sections en 27 feuilles	1/1000	Arbitraire ou locales	1986
	Etat des lieux	26	1/5000	Gauss Kruger	1982
	Etat des lieux	14	1/5000	Gauss Kruger	1991
	Cartographie polyvalente	213	1/1000	Gauss Kruger	1991
	Cartographie et Orthophotographie	En cours	1/1000, 1/2000 et 1/5000	UTM 32 WGS 84	2009
Douala	Etat des lieux	18	1/5000	-	-
	Cadastraux	7 sections	1/1000	Arbitraire ou local	1986
	Plans restitués (orthophotographies de 2003)	En cours	1/5000 et 1/1000	UTM 32 WGS 84	2009
Ngaoundéré	Etat des lieux	05	1/5000	Gauss Kruger	1982
	Cadastraux	25	1/1000	locale	1987
Eséka	Etat des lieux	03	1/5000	UTM 32	1982
Mbalmayo	Etat des lieux	03	1/5000	Gauss Kruger	1984
	Cadastraux	-	1/1000	locale	2003
Abong Mbang	Etat des lieux	02	1/5000	UTM	1986
Bertoua	Etat des lieux	02	1/5000	UTM	1982
	Orthophotographies	Papiers numériques	1/5000 et 1/1000	WGS84	2003
Maroua	Etat des lieux	08	1/5000	-	- (SAS)
Kousséri	Etat des lieux	04	1/5000	-	- (SAS)
Yagoua	Etat des lieux	04	1/5000	-	- (SAS)
Nkongssamba	Etat des lieux	08	1/5000	UTM32	1984
Loum	Etat des lieux	04	1/5000	UTM32	1981
	Etat des lieux	01	1/1000	UTM32	1981
Edéa	Etat des lieux	05	1/5000	Gauss Kruger	1981
	Orthophotographies	Papiers et numériques	1/1000 et 1/5000	WGS84	2003
Poli	Etat des lieux	04	1/5000	UTM	- (SAS)
Garoua	Etat des lieux	09	1/5000	-	- CGN
Tcholérimé	Etat des lieux	05	1/5000	UTM	- SAS
	Etat des lieux	01	1/1000	UTM	- SAS
Bamenda	Etat des lieux	02	1/5000	UTM32	1981
Kumbo	Etat des lieux	04	1/5000	UTM32	1985
Foumban	Etat des lieux	08	1/5000	UTM32	1985
Bafang	Etat des lieux	04	1/5000	UTM32	1981
Sangmelima	Etat des lieux	04	1/5000	UTM32	1984
Ngoulmakong	Etat des lieux	01	1/2000	UTM32	1985
Ebolowa	Etat des lieux	04	1/5000	UTM32	1984
Kumba	Etat des lieux	02	1/5000	UTM32	1981
Mamfé	Etat des lieux	06	1/5000	UTM32	1986

**Tableau n°7 : Tableau présentant des personnels au terme du recensement effectué en 2008**

**Répartition des personnels du MINDAF par service et par composante**

Corps de métier	Administration générale et gouvernance	Domaines	Affaires Foncières	Patrimoine de l'Etat	Cadastre	Ressources	Total	Fréquence
Administration générale	15	44	41	15	0	10	125	8,93%
Génie civil	10	8	0	50	15	2	85	6,07%
Cadastre	3	0	36	0	402	0	441	31,50%
Régies financières	2	0	0	0	0	13	15	1,07%
Enseignants	25	10	87	25	3	14	164	11,71%
Non classées ailleurs	125	81	124	70	75	95	570	40,71%
<b>Total des agents de l'Etat</b>	<b>180</b>	<b>143</b>	<b>288</b>	<b>160</b>	<b>495</b>	<b>134</b>	<b>1400</b>	<b>100 %</b>
<b>Fréquence</b>	<b>12,86%</b>	<b>10,21%</b>	<b>20,57%</b>	<b>11,43%</b>	<b>35,36%</b>	<b>9,57%</b>	<b>100,00%</b>	
Moyenne des personnels de l'Etat par composante	2	2	2	2	6	1	2	
Personnels temporaires	71	75	260	25	20	135	586	
<b>Total Général</b>	<b>251</b>	<b>218</b>	<b>548</b>	<b>185</b>	<b>515</b>	<b>269</b>	<b>1986</b>	
<b>Moyenne des personnels par composante en 2008</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	

*Source : Mindaf*

## Terres disponibles par province (estimation)

	Totale	Superficie par habitant		Superficie par exploitant		Densité Population (Km <sup>2</sup> )
			Arable(ha)	Utilisable	Arable (km <sup>2</sup> )	
Extrême Nord	1,98	0,40	1,49	0,48	1,76	95,1
Nord	11,16	2,26	8,37	2,77	10,27	8,8
Adamaoua	14,67	2,97	11,00	4,17	15,45	6,2
Est	22,88	1,13	17,16	1,45	22,01	4,3
Centre	3,93	0,52	2,95	1,03	5,81	22,5
Sud	11,61	1,54	8,70	2,33	13,16	6,5
Littoral	1,21	0,14	0,90	0,62	4,14	59,7
Sud-Ouest	3,02	0,30	2,27	0,55	4,25	24,1
Nord-Ouest	1,42	0,48	1,06	0,62	1,36	60,1
Ouest	1,04	0,28	0,78	0,34	0,96	93,1
Cameroun	4,46	0,65	3,34	1,03	5,27	19,3

Source: Cameroun, Rapport sur le secteur de l'agriculture, Banque Mondiale, 1989

**Liste des personnes rencontrées**

N° d'ordre	Structures et/ou personnes	Dates et lieux	Heures	Observations
01	Secrétaire général du MINDAF, Président du Comité de Pilotage de l'Etude	20 janvier 2009 au MINDAF	12 H 30	
02	Secrétariat technique du comité de Pilotage	20 et 21 janvier 2009 au MINDAF	19 H et 16 H	Sous la présidence du <b>SG du MINDAF</b>
03	Direction des Domaines	21 janvier au MINDAF	15 H	Sous Directeur et staff
04	Direction du Cadastre : Bureau des Archives	22 janvier au MINDAF	8 H	
05	Direction du Cadastre	22 janvier au MINDAF	10 H	Directeur et Staff
06	Institut national de Cartographie (INC)	22 janvier à INC	11 H 30	Avec 4 chefs de division en l'absence du Directeur empêché
07	Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT)	22 janvier au MINEPAT	15 H	Directeur et staff
08	Ordre des Géomètres du Cameroun	22 janvier à Cameroon Engeniering	17 H	Président de l'ordre
09	Entreprise BLOM	23 janvier au siège de BLOM	9 H	Chef projet et staff
10	Direction des Affaires foncières	23 janvier au MINDAF	11 H	Directeur et staff
11	Délégation départementale du MINDAF	23 janvier au A la Délégation	15 H	
12	Direction de l'Habitat et de l'Architecture	26 janvier Bureau du directeur (Immeuble MINDAF)	10 H	Directeur
13	Cabinet de géomètres experts GEO-DESIGN et BIZ	26 janvier au bureau du Cabinet	11 H 30	Gérant et son associé
14	Commission de Cadastre fiscal	26 janvier à la DGI	13 H	Chef de la Cellule d'exécution et staff
15	Communauté urbaine de Yaoundé	26 janvier à l' Hôtel de Ville	15 H30	Directeur des services techniques
16	Consulat de KOREE : Proje t e.Government	27 janvier Au Consulat	11 H	Consul et Gérant HighTech
17	Direction du Patrimoine de l'Etat	27 janvier au bureau du Directeur (Imm MINDAF)	12 H 30	Directeur
18	Conservation foncière départementale du MFOUNDI (Yaoundé)	27 janvier A la DD du MINDAF	15 H	Conservateur et personnel ; visite des archives
19	Direction des Affaires juridiques du MINDAF	28 janvier au MINDAF	10 H	Directeur
20	Service régional du Cadastre du Centre	28 janvier au service régional	12 H	Visite des archives avec le chef de service régional
21	Délégation régionale du MINDAF à DOUALA	29 janvier A la Délégation régional du Littoral	10 H	Délégué régional
22	Communauté urbaine de DOUALA	29 janvier à la Communauté urbaine	12 H	Délégué du Gouvernement et staff
23	Cabinet Vector International Corporate SA	29 janvier au bureau du Cabinet	15 H	Gérant
24	Service Régional du cadastre du Littoral	29 janvier au Bureau régional	17 H	Chef de service et Visite des archives
25	Service départemental du Cadastre du	29 janvier au bureau du	18 H	

<b>N° d'ordre</b>	<b>Structures et/ou personnes</b>	<b>Dates et lieux</b>	<b>Heures</b>	<b>Observations</b>
	WOURI	Chef de service		
26	Ecole nationale supérieure des TP, Annexe de BUEA	30 janvier à l'École	10 H	Responsable du Département Topographie et Cadastré et staff
27	Délégation régionale du Sud West du MINDAF	30 janvier à la Délégation régionale	11 H 30	Délégué régional et staff y compris chef du service départemental du FAKO
28	Institut national de cartographie	03 février	12 H 30	DG et staff



## Documents consultés

- Régime foncier et domanial au Cameroun, lois et ordonnances, décrets et arrêtés, circulaires et instructions, MINDAF 2008
- Domaine infos n° 24, 23, 18 de novembre-décembre 2008, octobre 2008 et de novembre-décembre 2007
- Journal officiel de la république unie du Cameroun, 15 décembre 1983
- Avant projet de l'élaboration du cadastre national, MINDAF, direction du cadastre, non daté
- Lois d'orientation de la décentralisation ;
- Décret n° 2003/162/ du 27 juin 2003 portant réorganisation de l'institut national de cartographie ;
- Décret n° 95/312 portant création d'une commission pour la mise en place du cadastre fiscal, 27 avril 1995
- Décret n° 2006/3023 fixant les modalités d'évaluation administratives des immeubles en matière fiscale, 29 décembre 2006
- Dossier de consultation pour la réalisation des travaux de création et mise en place d'un réseau géodésique national matérialise au Cameroun.
- *Financement : budget MINDAF – exercice 2008 / juillet 2008*
- Etude du système géodésique adapté au Cameroun janvier / mars 2007
- Mise à jour des références géodésiques du Cameroun mars 2007
- Projet de développement durable des hautes terres du Cameroun par imagerie satellite (PDDHTIS) février 2007
- Inventaire national du patrimoine immobilier bâti de l'Etat 2006. Rapport final et résultats. Yaoundé 31 octobre 2006
- Dossier de consultation pour contrôle indépendant de la qualité des travaux de création et mise en place du réseau géodésique national de référence du Cameroun.
- budget MINDAF – exercice 2008 / juillet 2008
- Stratégie urbaine du gouvernement. : 30 recommandations pour améliorer le paysage urbain au Cameroun. / mars 1993
- Informatisation des procédures, produits et archives relatifs a la gestion foncière au ministère des domaines et des affaires foncière du Cameroun. / 26 janvier 2009
- Rapport général des travaux du marche n°000023/minuh/cpm/02 du 29/11/2002. / 17 février 2003.
- Etude sur l'élaboration du cadre institutionnel des commissions consultatives
- Convention et marche espagnol sur cadastre fiscal (phase pilote)
- Première session du conseil national de la décentralisation. Dossier du participant. / 19 janvier 2009
- La déclaration d'Istanbul. Le programme pour l'habitat. *conférence des nations unies sur les établissements humains (habitat ii)* Istanbul, Turquie 3-14 juin 1996.
- Le régime domanial et foncier et le développement économique de la côte d'ivoire, Albert LEY, 1972