



NOTE D'ANALYSE JURIDIQUE

Stella Tchoukep

Chargée de la Campagne Forêt chez Greenpeace Afrique

Note d'analyse de la circulaire no 003/MINDCAF/CAB/LC du 02 avril 2025 instituant une "lettre de non objection" du Chef de l'Unité de Commandement Traditionnel de 2e ou de 1er degré territorialement compétent pour la validation, au niveau départemental, des dossiers de demandes d'immatriculation directe ou de concession des dépendances du domaine national pour des superficies égales ou supérieures à vingt (20) hectares.

**Analyse de la circulaire du MINDCAF et
ses implications en matière foncière au Cameroun**

INTRODUCTION



La terre est un bien commun très utile au développement. Outre sa valeur économique, elle a également une valeur politique, culturelle et sociale en fonction de la kyrielle d'usagers et de la pléthore des usages. Du fait de sa valeur, "la lutte pour l'accès à la terre et aux ressources naturelles demeure l'un des principaux facteurs qualimentent l'instabilité en Afrique". Cela est mis en évidence dans le Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique de l'Union Africaine.

Les Etats africains nouvellement indépendants dont le Cameroun, ont avalé les terres coutumières en prétextant atteindre les objectifs de croissance économique et de développement. Plus de 50 ans après les indépendances, le développement rural est loin d'être une réalité et les communautés locales ont perdu leurs terres.

Au Cameroun, pour avoir la propriété de leurs terres traditionnelles, elles doivent passer par le processus d'immatriculation directe ou de concession. Malheureusement, les communautés rurales et les chefs traditionnels, tout degré confondu, sont très loin d'en être maîtres du jeu; ce qui a toujours été à l'origine de conflits.

Les conflits fonciers trouvent l'une de leurs principales causes dans le dualisme juridique qui structure le droit foncier : la coexistence du droit moderne et du droit coutumier.

Le droit moderne, selon la jurisprudence de la Cour suprême dans un arrêt de 1972, devrait primer, notamment avec cette règle : « là où il a été légiféré, la loi l'emporte sur la coutume ». Pourtant, cette primauté ne s'est pas concrétisée en matière foncière.

Comme le souligne le Professeur Pierre Étienne Kenfack, si la législation a écarté la coutume dans des domaines comme le droit pénal, elle n'a pu le faire dans le domaine foncier. En effet, les pratiques locales issues du terroir continuent, tant bien que mal, d'organiser l'accès et la gestion de la terre, notamment dans les zones rurales.

Cette résistance du droit coutumier s'explique par l'attachement des communautés à leurs traditions, et par le rôle encore central des chefs dans la gestion des terres et terroirs traditionnels. Le régime foncier moderne n'ayant pas pu oblitérer le droit foncier coutumier, une bonne partie des conflits fonciers persistent donc à cause de sa non prise en compte.

De ce qui précède, il y a lieu de questionner la démarche du ministre. Le mécanisme par lui mis en place permettra-t-il d'atteindre les objectifs annoncés? Quelles sont les mesures à prendre pour définitivement rétablir les communautés dans leurs droits?

I. La circulaire du MINDCAF : intentions et portée



La Chefferie traditionnelle est une entité socioculturelle constituée par un territoire, une population, et des pratiques traditionnelles, us et coutumes communs. Elle a une place centrale dans la société camerounaise. Les chefs traditionnels ont toujours été conscients de leur rôle de gardiens de la tradition, et aussi de gestionnaires des terres traditionnelles, dont font partie toutes les terres rurales du Cameroun. Ils revendiquent en permanence une reconnaissance réelle de leur rôle dans la gouvernance des ressources naturelles, puisque ces dernières sont géolocalisées sur les terres qu'ils administrent.

Face à cette réalité, le Ministre des Domaines, du Cadastre et des Affaires Foncières (MINDCAF) a publié, le 2 avril 2025, une circulaire (n° 0003/MINDCAF/CAB/LC) visant à impliquer davantage les chefs traditionnels dans la gestion du foncier rural. Par cette initiative, les chefs de 1er et 2e degré doivent désormais émettre une « lettre de non objection » ou une « lettre d'objection » pour toute demande d'immatriculation ou de concession portant sur une superficie égale ou supérieure à 20 hectares.

Cette démarche a plusieurs objectifs : prévenir l'accaparement des terres, protéger les intérêts des communautés locales, réduire les conflits fonciers, et promouvoir une gouvernance foncière plus responsable, en phase avec les recommandations des partenaires au développement.

Cependant cette circulaire suscite plusieurs interrogations du point de vue du non-respect des principes juridiques.



II. Un coup d'épée dans l'eau: la circulaire du MINDCAF et ses limites

· **Hiérarchie des normes** : une circulaire, en tant qu'acte administratif, ne peut modifier ou compléter un décret présidentiel. Or, les procédures d'immatriculation et de gestion du domaine national sont régies par les décrets n° 76/165 du 27 avril 1976 (modifié par le décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005) et n° 76/166 du 27 avril 1976. Introduire de nouvelles étapes ou de nouveaux acteurs dans ces procédures par le biais d'une circulaire revient à modifier ces textes, ce qui est juridiquement irrégulier.

· **Parallélisme des formes** : en droit administratif, un acte pris par une autorité ne peut être modifié que par cette même autorité et selon les mêmes formes. Ainsi, seul le Président de la République peut modifier les décrets précités vu qu'il en était l'auteur.

· **Opacité procédurale** : la circulaire ne précise pas clairement ce qu'il advient d'un dossier lorsque le chef émet une lettre d'objection. La décision finale semble laissée à la discrétion du Ministre, sans procédure claire ni garanties, ouvrant la porte à des abus potentiels (corruption, trafic d'influence).

1. Non respect de la hiérarchie des normes et ses conséquences

La circulaire est un acte à caractère unilatéral adressé par une autorité administrative à ses subordonnés pour leur indiquer la manière d'appliquer certaines dispositions législatives ou réglementaires. Elle a donc pour but de diffuser des informations, de préciser la manière dont un texte législatif ou réglementaire doit être appliqué, ou de clarifier une procédure. Généralement, elle n'a pas de caractère impératif puisqu'elle n'a pas vocation à modifier la loi ou le règlement auquel elle fait référence.

Dans le cas d'espèce, la lettre-circulaire du MINDCAF voudrait apporter une modification substantielle et procédurale à un décret signé par le Président de la République. Il s'agit du décret no 76/165/ du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier, modifié et complété par le décret de no 2005/481 du 16 décembre 2005. Sans le mentionner explicitement, cette circulaire modifie également le décret n° 76-166 fixant les modalités de gestion du domaine national en introduisant une nouvelle procédure et de nouveaux acteurs dans la gestion du foncier rural.

Parce que les circulaires ne sont que des documents internes de la vie de l'administration, elles n'ont pas pour vocation de créer de nouveaux droits ou de nouvelles procédures. Pour permettre aux chefs traditionnels dont il est question dans la circulaire du Ministre de jouir de pareils droits il faut les introduire dans un décret, une loi ou des normes encore plus supérieures, telle la Loi fondamentale, la Constitution.

2. Non respect du parallélisme des formes et ses implications

En droit administratif, un acte pris par une autorité et sous une forme, ne peut être abrogé ou modifié que par l'autorité qui a pris l'acte initial et en respectant les mêmes formes. Cela signifie que le décret fixant les conditions d'obtention du titre foncier et le décret fixant les modalités de gestion du domaine national ne peuvent pas être modifiés par la circulaire d'un Ministre.

Au Cameroun deux autorités sont habilitées à signer/modifier des décrets. Il s'agit du Président de la République et du Premier ministre. Le Premier Ministre peut modifier un décret qu'il a lui-même signé et il en est de même pour le Président de la République.

Pour le cas présent, il aurait fallu qu'une telle initiative émane du Président de la République non seulement pour que l'acte fût applicable, mais aussi et surtout pour conférer la sécurité nécessaire aux nouveaux droits énoncés.

En partant du postulat que le Ministre connaît bien les lois et les procédures en vigueur, on peut donc questionner la sincérité de sa démarche. Il veut donner l'impression d'une modernisation de la législation, en donnant des gages aux investisseurs et aux partenaires au développement. Il leur assure de l'existence désormais, en matière foncière, d'une décentralisation (ou de démocratisation ou d'indigénisation) qui est, en réalité, un CLIP bas de gamme.

Cette circulaire a suscité beaucoup d'enthousiasme à en croire les articles de presse. Cependant, en s'arrogeant des pouvoirs qui ne sont pas les siens, pour modifier par une circulaire des décrets dont il n'est pas l'auteur, le Ministre fragilise plutôt les droits qu'il semble vouloir accorder aux chefs des Unités de Commandement Traditionnel.

3. La circulaire du MINDCAF: Risques encourus par une procédure incomplète

La circulaire prévoit que c'est au Délégué Départemental du MINDCAF de requérir l'avis du Chef de l'Unité de Commandement Traditionnel de 2ème ou de 1er degré territorialement compétent. Dûment saisi, le Chef est tenu d'adresser au Délégué son avis motivé sur la demande d'immatriculation directe ou de concession soit à travers "une lettre de non objection" soit par une "lettre d'objection".

Dans le cas où le Chef émet une "lettre de non objection", celle-ci est jointe au dossier complet que le Délégué Départemental du MINDCAF transmettra au Délégué Régional du MINDCAF s'il s'agit d'une procédure d'immatriculation directe ou au Préfet territorialement compétent s'il s'agit d'une procédure de concession. Et les dossiers qui ne comportent pas la "lettre de non objection" ne seront pas diligentés.

Par contre, lorsque le Chef émet une lettre d'objection, le flou s'installe. Le Ministre a prévu que le Délégué devra le saisir pour requérir ses prescriptions sur la suite à réserver à la demande principale. Il est dès lors le seul qui saura ce qui pourrait ou devra se passer. Ce manque de transparence, et ce à une étape cruciale de la procédure, ouvrirait la porte à des dérives: tentatives de corruption, trafic d'influence, abus de pouvoir. Dans un Etat de droit, les règles sont connues de tout le monde pour faciliter leur appropriation et leur application surtout quand de nouveaux droits et de nouvelles procédures sont créées.



III. Effets contradictoires et préoccupants de la Circulaire du MINDCAF: renforcement des injustices foncières

Accaparement légalisé : malgré l'intention de réguler les grandes transactions foncières, la circulaire maintient la possibilité pour un individu d'obtenir l'immatriculation directe de vastes superficies. Cela favorise l'appropriation privée de terres au détriment des communautés locales. Une limitation légale, par exemple à 10 hectares par individu, aurait renforcé la protection des droits communautaires.

Exclusion des peuples autochtones : la circulaire repose sur l'avis des chefs de 1^{er} et 2^e degré. Or, les peuples autochtones du Cameroun ne disposent que de chefferies de 3^e degré et sont ainsi exclus de ce mécanisme. Cette situation constitue une forme de marginalisation institutionnelle qui entrave leur accès sécurisé à la terre. Des initiatives d'OSC, comme le CED, ont pourtant permis la reconnaissance de quelques chefferies autochtones, mais cela reste insuffisant. Comme le rappelle Majesté Mvondo Bruno, Président du RECTRAD, la reconnaissance formelle des territoires autochtones en tant que chefferies traditionnelles renforcerait leurs droits fonciers et améliorerait la coexistence avec les autres communautés.

1. Immatriculation directe de vastes superficies par des individus et accaparement des terres

La lettre-circulaire rappelle que les individus peuvent demander une immatriculation directe de vastes superficies des dépendances du domaine national. Pour une protection des communautés contre les acquisitions de leurs terres coutumières, il est préférable de limiter la superficie maximale des terres pouvant faire l'objet d'immatriculation directe au bénéfice d'un seul individu dans le domaine national, sur toute l'étendue du territoire national par exemple à 10 ha.

Si la circulaire devient malgré tout effective, les chefs pourraient avoir leur avis à donner quand il s'agira des demandes concernant des superficies cumulées égales ou supérieures à 20 ha. Ces derniers sont invités à saisir l'opportunité qui leur est donnée pour émettre une "lettre d'objection". Puisque leur avis doit être motivé, ils pourraient motiver leur avis par le fait que, dans un contexte de croissance démographique, de rareté des terres, par souci d'équité foncière, prenant en compte les besoins en terre actuels et futurs, il faut réduire la superficie demandée par des individus.

2. Accentuation de la marginalisation des peuples autochtones



Au Cameroun les droits des peuples autochtones continuent d'être négligés en raison d'un cadre juridique inadéquat. Leur statut de peuples autochtones n'est pas légalement reconnu encore moins leurs droits fondamentaux d'avoir un accès sécurisé à la terre et aux ressources; ce qui met en péril leur coutumes, savoir-faire et leur survie. Nombre d'entre eux ont été victimes d'évictions et déplacements forcés et vivent désormais sur les terres coutumières des communautés bantoues, elles reconnues en tant que chefferies officielles.

Majesté Mvondo Bruno, Chef traditionnel et Président du (Réseau des Chefs Traditionnels d'Afrique), RECTRAD a affirmé: "la démarcation d'un territoire pour les Peuples Autochtones et sa reconnaissance en tant que chefferie traditionnelle est le meilleur moyen de leur garantir un accès intergénérationnel à la terre et aux ressources dont leur survie matérielle et culturelle dépend. Cette approche permet également d'assurer une bonne cohabitation avec les communautés riveraines, en officialisant enfin leur présence sur un espace donné." Conscient de cela, les OSCs telles que le Centre pour l'Environnement et le Développement (CED) ont aidé les communautés autochtones Bakas à créer leurs propres chefferies officielles. Ceci afin que les systèmes socio-politiques autochtones soient reconnus comme des entités administratives et intégrés dans la structure de gouvernance existante.

A ce jour, si les peuples autochtones de forêts ont quelques chefferies traditionnelles de 3ème degré, il faut dire qu'il n'existe aucune chefferie de 2ème et de 1er degré. Si on s'en tient aux dispositions de la circulaire du MINDCAF, les chefs bantous décideront encore pour les peuples autochtones. On se retrouve en présence d'une autre politique d'assimilation qui fait régresser les efforts menés pour l'autonomisation de ce groupe vulnérable.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La circulaire du MINDCAF reflète une volonté de moderniser la gouvernance foncière et d'inclure les autorités traditionnelles dans le processus décisionnel. Cependant, elle repose sur une base juridique fragile, ne respecte ni la hiérarchie des normes ni les formes exigées par le droit administratif, et risque d'aggraver les conflits existants.

Pour répondre efficacement aux défis fonciers et garantir une justice foncière équitable

- Il est indispensable que les mesures introduites par la circulaire fassent l'objet d'un décret ou d'une loi, afin de leur conférer une base légale incontestable.
- Le Consentement Libre Informé et Préalable (CLIP) doit être intégré de manière systématique dans tous les processus liés à la gouvernance des ressources naturelles.
- L'immatriculation directe des terres à grande échelle devrait être suspendue, au moins jusqu'à l'adoption de la nouvelle politique et législation foncières.
- La superficie maximale pouvant être immatriculée au profit d'un individu devrait être limitée sur tout le territoire national.
- Les peuples autochtones doivent être reconnus et représentés dans les instances de gouvernance foncière, notamment par la création de chefferies officiellement reconnues.



Le Cameroun est engagé dans un processus de révision de sa législation foncière et, pour la première fois de toute son histoire, s'est engagé dans un processus d'élaboration d'une politique foncière. Ce sont des opportunités uniques pour réaliser les changements systémiques nécessaires pour refonder la gouvernance des terres au Cameroun sur des bases plus inclusives, transparentes et durables. Cela renforcera sans nul doute la cohésion sociale et contribuera au développement économique.