

# **La Problématique foncière dans les Pays d’Afrique Centrale: Cas du Cameroun et du Gabon(5059)**

**Samuel NGUEMA ONDO OBIANG, GABON et Bernard PUEPI, CAMEROUN**

## **Key words:**

key word 1: Access to Land; Cadastre; Land management; Land readjustment; Land ownership conflict; statutory versus customary

key word 2: State roles; Land management Policy; Long-lasting Economic Development

## **SUMMARY**

A l’instar des régimes fonciers en vigueur dans d’autres Etats Africains (notamment francophones) au sud du Sahara, et tout particulièrement en Afrique Centrale, ceux qui prévalent au Cameroun et au Gabon sont marqués par une spécificité tenant, non seulement à la dualité des normes juridiques modernes et traditionnelles aspirant à y gouverner le statut des sols sur laquelle on se polarise habituellement, mais aussi à la place qu’occupe l’Etat sur la scène foncière.

Généralement devenus ou confirmés gestionnaires des terres ou propriétaires fonciers à la suite des Etats coloniaux, les Etats indépendants ont mis ces régimes fonciers au service du développement et de l’aménagement. Dans la pratique et notamment dans le cas du Gabon, il peut arriver que l’Etat « perde la main mise sur son patrimoine foncier » en dépit des atouts juridiques dont il dispose pour s’assurer la maîtrise publique des sols et conduire de ce fait la politique d’aménagement urbain et rural de son choix.

# **La Problématique foncière dans les Pays d’Afrique Centrale: Cas du Cameroun et du Gabon(5059)**

**Samuel NGUEMA ONDO OBIANG, GABON et Bernard PUEPI, CAMEROUN**

## **1. LE CAS DU CAMEROUN**

From the European perspective, Cameroon was discovered, and its discoverer was Christopher Columbus, the fifteenth-century Portuguese explorer. Cameroon became a German colony in 1884. After the first world war the territory was divided between France and Britain. The Republic of Cameroon gained independence in 1960 and is still bilingual ; in eight of the ten regions French is spoken and in the other two the tongue is English.

### **1.1 French rule**

Indigenous people were deprived of their rights under German occupation ; only Germans could acquire land. They confiscated most of the south west region of Cameroon to establish industrial plantations. Traditional rulers resisted, but the penalties for protesting were execution and deportation. France used land registration to formalise the rights of French citizens and others whites. The indigenous people retained the right only to occupy and exploit land in their native localities. In urban areas indigenous people were segregated and not allowed to live in the same areas as whites. All productive land was attributed to French citizens and Cameroonians were forced to live in slums. Cadastral surveying of parcel boundaries consisted of drawing a sketch in a arbitrary coordinate system, using a steel chain to determine the dimension of the parcel. There was no geodetic Network and there were no institutions for training surveyors.

### **1.2 British rule**

Southern Cameroon, ruled by the British, was subdivided into two regions. The North applied regulations in use in Northern Nigeria, the South those of Eastern Nigeria. Native rights decrees were enacted in 1927 enabling the governor-general of Nigeria to confer statutory rights on non-natives and foreigners and customary rights of occupancy to natives. In 1956 all lands became the property of customary authorities, except private lands called « freehold » and « leasehold » lands. The rights of indigenous people were now protected under traditional rulers. The representative of the Crown, the « commissioner » was charged with ensuring the application of the law and protecting all indigenous rights. The « public land acquisition decree » enabled government to acquire land for public purposes.

### **1.3 Post-colonial era**

The boost economic growth, new regulations came into force in 1974 enabling investors to buy land and develop it. For this purpose, land was classified into three categories : private property, national, and public land, guaranteeing free ownership and issuing of land to all naturalised persons and corporate bodies. Procedures and conditions for obtaining land certificats were put in place. The regulation also empowered the government to act as guardian of all land, thus allowing intervention to ensure the use of land as national tenure.

This was a major change to the British colonial system ; rather than the government acquiring land from the natives, this regulation confiscated land under the control of native authorities. However, the 1974 land reform regulations appeared ineffective and inefficient. The assignment of category type to land was carried out rather arbitrarily, while the rights of traditional rulers were omitted, resulting in land related conflicts. Once a land certificate had been issued it was unassailable, inviolable and final. When rights were encroached upon, usually due to fraud, the actual owner could only claim compensation, and to get this he had to go to court. Furthermore, traditional rulers had to acknowledge the land-use rights in order to allow the owner to peacefully enjoy the parcel. The buyer had also to respect the government's land procurement regulation. As a result, the buyer paid twice, both government and traditional ruler.

#### **1.4 Corruption**

In addition, obtaining a land certificate is difficult. While this should be free, the costs are in fact high. Bureaucracy slows down the process, and there is corruption and endless conflict. Civil servants, politicians and businessmen size large pieces of land on the outskirts of big towns and rural zones just to feed speculation and deprive the poor of their customary land. The government closes its eyes to illegal transactions on national land by traditional rulers. As a result, the 1974 land reform has not resolved land-owner conflict. Only the rich and political powerful were able to obtain land certificates ; the government thus modified procedures aimed at accelerating the process of obtaining them. Now all land-ownership conflicts are settled at regional level, without the intervention of the ministry. The time necessary for issuing a land certificate is limited to a maximum of six months. This is not realistic in practice ; processes have not been speeded up and procedures are progressing as slowly as before.

#### **1.5 Proposed solutions**

Many conflicts arise because of uncertain boundaries. A geodetic network is a prerequisite for establishing accurate and reliable boundaries and in this way supports smooth land transactions. With new technologies and political will a national geodetic network can be quickly put in place, and if this solution proves too costly, an homogeneous network can be set up using the same technologies in each big town to link all land surveyed in the localities. To resolve the high costs of obtaining a land certificate and to beat bureaucracy, a commission should be established to deal with the procedures involved in issuing certificates, avoid delays and realise the six-month time limit. To tackle corruption, applicants should be allowed to attend commission meetings. The role of the Ministry should be confined to controlling whether regularisations have been applied correctly. Part of the problem is caused by an insufficient level of education among administration personnel. These should be trained not only in surveying and GIS technology and law, but also in moral and ethical issues vital for good governance. Present training institutions in Cameroon lack qualified specialists, and an improvement in knowledge and skills as well as enforcing staff levels is of utmost importance.

## **1.6 Concluding remarks**

Land should be put into the hands of the local people as a means of empowering rural populations whose land is their only capital. They may then exploit this for further development for themselves and future generations. Further, pre-eminent government attention for land must be ascertained, with immediate compensation for owners in case of expropriation in the general interest.

## **2. LE CAS DU GABON**

### **I- L'état, gerant du systeme foncier**

La place que devrait occuper l'agriculture dans l'économie gabonaise et la forte demande en terrains à bâtir dans les centres urbains posant, dans les deux cas, le problème de la disposition des sols, l'Etat gabonais a été conduit à rechercher la maîtrise du régime foncier à partir duquel devrait s'élaborer toute stratégie de développement.

Le droit foncier étant un élément moteur de la politique du développement et le statut juridique de la terre en déterminant les modes d'occupation et d'exploitation, l'Etat a par conséquent procédé à une redéfinition de ce statut susceptible de favoriser l'aménagement urbain et le développement rural et agricole.

A cet effet et à la suite de l'Etat colonial, l'Etat indépendant s'est fait propriétaire foncier ou plus exactement maître des terres et ensuite distributeur de celles-ci (I-1) en vue de leur utilisation efficace pour l'aménagement et le développement du territoire. Naturellement, la finalité ainsi assignée à la terre suppose que l'Etat contrôle ce qu'en font les attributaires et les dépossède si les impératifs du développement l'exigent (I-2).

### **I-1. L'état, maitre des terres et distributeur foncier**

Les pratiques, la législation et la réglementation foncières en vigueur au Gabon, avant et depuis son accession à la souveraineté internationale le 17 août 1960, font clairement ressortir que l'Etat est consacré propriétaire ou plus exactement gestionnaire exclusif des terres par le biais de la théorie coloniale des domaines basée sur le principe de la création de la propriété foncière par l'Administration mis en place, selon le système épuré et rationalisé par Sir Robert Richard Torrens, lors de la colonisation de l'Australie, au milieu du XIXème siècle (Torrens Act du 2 juillet 1858), avant d'être copié par toutes les puissances coloniales de l'époque et introduit au Gabon selon le schéma suivant:

- Délimitation par l'Administration (bornage des terrains), en application d'un plan cadastral préétabli du territoire national considéré comme terra nullius (une terre où ne s'exerce aucun droit) et déclaré propriété de l'Etat;
- Attribution de ces lots aux requérants potentiels avec obligation de les mettre en valeur (construction, de bâtiments, mise en cultures, etc...);
- Après la mise en valeur du terrain par l'attributaire, il en devient propriétaire en recevant de l'administration un titre foncier;

- Réalisation de toute transmission de la propriété (vente, héritage, etc.) par enregistrement du transfert du titre auprès de l'Administration (de la Conservation Foncière) qui en garantit la validité.

Au regard de ce qui précède, le régime domanial de la République Gabonaise procède donc essentiellement des lois n° 14/63 et n° 15/63 du 08 mai 1963 fixant respectivement la composition du Domaine de l'Etat et les règles qui en déterminent les modes de gestion et d'aliénation d'une part, et le régime de la propriété foncière (prescrivant l'immatriculation au livre foncier) d'autre part, ainsi que du décret n° 77/PR/MF.DE du 06 février 1967 réglementant l'octroi des concessions et locations domaniales (des terrains urbains et ruraux faisant partie du domaine privé de l'Etat).

Les nombreuses procédures de mise à la disposition des particuliers des terrains dont l'Etat a la charge ayant donné lieu à une abondante législation, seules les plus utilisées que sont le permis d'occuper et la concession seront évoquées dans le cadre limité de cette communication, la mise en valeur restant, quel que soit le cas, la condition de l'attribution généralement prévue en deux phases (provisoire et définitive).

#### I-1-1. Le permis d'occuper

Le permis d'occuper est une autorisation à durée déterminée, utilisée surtout dans les périphéries des centres urbains ou en zone rurale pour les cultures vivrières, accordant à un particulier un simple droit d'installation temporaire sur des terrains du domaine privé de l'Etat n'ayant pas fait l'objet d'immatriculation, et sur lesquels le titulaire du permis est autorisé, en zone périurbaine, à réaliser des installations en matériaux provisoires ou démontables.

Si le bénéficiaire d'un permis d'occuper peut être astreint au paiement d'une redevance annuelle, aucune indemnisation ne lui est en principe due en cas de reprise du terrain par l'Etat.

Le délai de mise en valeur des terrains octroyés en permis d'occuper est de deux ans à compter de la date de la décision autorisant l'occupation. Faute de mise en valeur à l'expiration de ce délai, les terrains concernés font retour au domaine privé de l'Etat de plein droit.

Le bénéficiaire d'un permis d'occuper peut en obtenir la conversion en concession et accéder par cette voie à la pleine propriété d'un terrain si celui-ci a fait l'objet d'une mise en valeur dûment approuvée par l'Administration.

En principe, les permis d'occuper ne confèrent à leurs titulaires, dans le meilleur des cas, qu'un simple droit d'usage des terrains, lesquels restent la propriété de l'Etat. Ce sont des droits personnels que les bénéficiaires ne devraient pouvoir ni vendre ni hypothéquer. C'est essentiellement en cela que les permis d'occuper se distinguent des concessions.

## I-1-2. Les concessions

Principal mode de mise à disposition des particuliers du domaine privé de l'Etat, la concession reste une opération permettant à l'Etat d'octroyer des droits fonciers aux usagers, sous condition de mise en valeur, sachant qu'il convient de distinguer deux catégories de concessions : celles qui évoluent vers l'appropriation privée et celles qui engendrent un bail emphytéotique.

### I-1-2-1. La concession avec transfert de propriété.

Sur requête adressée à l'Administration, cette concession est octroyée, soit de gré à gré, soit par adjudication, en principe à la suite d'une adjudication publique organisée par le Président de la commission prévue à l'article 10 du décret 77/PR du 06 février 1967 (Gouverneur, Maire ou Préfet), dont les travaux doivent être sanctionnés par l'établissement d'un cahier des charges.

Toutefois, la concession peut résulter d'un acte de cession amiable.

Par ailleurs, la loi n° 14/68 du 09 novembre 1968 autorise la concession de gré à gré des immeubles immatriculés au nom de l'Etat. Ces concessions se font en toute propriété avec inscription d'hypothèque en garantie de l'exécution de l'obligation de mise en valeur et du paiement du prix du terrain (ou de la redevance domaniale).

Le pétitionnaire obtient une concession provisoire assortie d'un délai de mise en valeur de deux ans, prorogable pour une durée d'un an.

L'acte de concession provisoire est un acte personnel qui confère l'usage du terrain concédé au bénéficiaire et ne peut (en principe) donner lieu, de sa part, à aucun acte de cession ou de transfert de droits sans autorisation tant qu'il n'a pas satisfait aux obligations imposées par le cahier des charges, et principalement la mise en valeur du terrain, à laquelle est subordonnée la concession à titre définitif avec transfert de propriété au pétitionnaire qui doit en demander l'immatriculation au livre foncier.

Il importe de noter ici que la carence de mise en valeur d'un terrain concédé selon les modalités indiquées ci-dessus, est une condition suspensive de la transformation de la concession provisoire en concession définitive.

### I-1-2-2. La concession avec bail emphytéotique

D'après le régime prévu par l'ordonnance n° 50/70/PR/MFB/DE du 30 septembre 1970 qui s'apparente à celui de la concession avec transfert de propriété, la différence notable est que la concession avec bail emphytéotique n'aboutit pas à l'acquisition de droit réel de propriété à titre définitif.

Octroyée à titre onéreux comme dans le cas de la concession définitive, elle ne confère qu'un droit réel, droit de superficie, hypothécable et n'accorde que la seule jouissance du sol, pour une durée comprise entre 18 et 99 ans fixée par le décret portant concession avec bail emphytéotique.

Au Gabon, le bail emphytéotique a été très utilisé dans les zones industrielles et commerciales. En raison de la modicité des redevances annuelles étant assez modiques et de la stabilité de la jouissance assurée par la possibilité de renouvellement du bail, les investisseurs préfèrent de loin la concession avec bail emphytéotique par rapport à l'achat de terrains qui nécessite en principe la mobilisation d'importants capitaux.

Le bail emphytéotique étant subordonné, sous condition résolutoire, à la mise en valeur des terrains loués selon les dispositions d'un cahier des charges, l'inexécution de celle-ci par le locataire engendre la résiliation ou le droit de reprise de l'Etat.

## **I-2. L'état depossesseur**

Lorsque les nécessités des impératifs du développement économique et de l'aménagement urbain l'exigent, l'Etat peut reprendre les terrains acquis par les particuliers en propriété privative en utilisant les procédures dont il s'est pourvu, à savoir:

- l'expropriation pour défaut de mise en valeur ou pour cause d'utilité publique pour les terrains détenus en propriété ;
- le déguerpissement pour se rendre maître des terrains objet d'occupation de fait (squatters du domaine de l'Etat).

La comparaison entre la notion d'expropriation pour cause d'utilité publique, régie par la loi n° 6/61 du 10 mai 1961 et celle d'expropriation pour insuffisance de mise en valeur, instituée par l'ordonnance n° 52/PR du 12 octobre 1970 (complétée par l'arrêté n° 28/PR du 14 janvier 1971 et l'ordonnance n° 1/76/PR du 6 janvier 1976), fait notamment apparaître que:

- l'expropriation pour insuffisance de mise en valeur s'analysant comme une sanction en cas d'absence ou d'insuffisance de mise en valeur, il y a dès lors incompatibilité entre les notions d'absence ou d'insuffisance de mise en valeur (idée d'infraction) et celle d'expropriation pour cause d'utilité publique (propriétaire non fautif mais néanmoins contraint de céder la propriété à l'administration au seul cas où l'opération aura été déclarée d'utilité publique en raison de l'intérêt général qu'elle présente), l'insuffisance de mise en valeur ne pouvant nullement constituer un cas d'utilité publique;
- l'expropriation pour absence ou insuffisance de mise en valeur a un caractère comminatoire puisque si le propriétaire, après mise en demeure, adopte le plan d'investissement proposé par l'administration et le réalise dans le délai imparti, l'expropriation n'a plus lieu ;
- la déclaration d'utilité publique se trouve remplacée par un constat de carence établi par une commission.

Ces différences et surtout l'importance que tient l'utilité publique dans la première de ces procédures auraient dû conduire à déterminer, pour la seconde, des règles d'application spécifiques au lieu de renvoyer à celles prévues par la loi du 10 mai 1961 régissant l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Il importe de noter que malgré les atouts juridiques de premier ordre dont l'Etat dispose pour s'assurer la maîtrise publique des sols et conduire de ce fait la politique d'aménagement rural et urbain de son choix, les choses ne se passent pas aussi facilement dans la pratique.

En effet, l'Etat se heurte à de nombreux obstacles qui l'empêchent bien souvent de mener ses entreprises à bonne fin. Cette situation tient au fait que l'Etat a failli dans la mission de gestionnaire des terres qu'il s'est assignée.

## **II-La difficulté de la maîtrise du foncier par l'état**

En dépit de toutes les prérogatives foncières exceptionnelles qu'il détient, l'Etat se heurte à des « barrières foncières » et s'avère par conséquent incapable de réguler le marché foncier.

Même s'il a l'avantage d'instituer le cadastre et de définir les conditions et les procédures d'immatriculation au Livre Foncier, d'acquisition et d'expropriation des immeubles, ce cadre légal qui n'aurait pas l'avantage de reconnaître formellement les droits fonciers coutumiers et de prendre suffisamment en compte la décentralisation, connaît aujourd'hui de nombreuses difficultés d'application (insuffisances), sources de plusieurs problèmes dont notamment :

- La difficulté d'accès à la propriété foncière et/ou à un logement décent pour tous en raison d'une excessive centralisation du traitement des dossiers et d'un trop grand nombre d'intervenants dans les procédures foncières ;
- De nombreux litiges fonciers ;
- La confusion juridique engendrant de nombreux litiges fonciers et l'insécurité foncière ;
- La spéculation foncière.

En effet, malgré l'existence à ce jour d'un cadre foncier légal bien établi, les nombreux textes y relatifs, généralement réputés de bonne conception, semblent mal connus des usagers et seraient parfois (voire souvent) interprétés à leur faveur ou en fonction de leurs propres intérêts par ceux qui les connaissent ou sont censés les connaître et donc souvent mal appliqués, avec toutes les conséquences qui en découlent

Ce paradoxe s'explique, essentiellement par les carences de l'Etat qui ne lui permettent pas d'assurer une gestion rigoureuse et cohérente des sols, à cause des difficultés de l'Etat à greffer dans le corps social la légalité foncière dont il est porteur (II-1), et du manque de cohérence présidant à l'accès à la terre organisé par ses soins (II-2).

### **II-1. La faiblesse d'impregnation de la légalité foncière étatique sur le corps social**

Le dispositif législatif et réglementaire établi par les pouvoirs publics pour définir le régime des terres, pour faire de l'Etat le maître ou le propriétaire de la quasi-totalité des sols, le seul habilité à distribuer les terres, s'applique mal. Sur le terrain, il est largement méconnu, écarté par le corps social qui a tendance à vivre sous l'emprise de ses propres pratiques ou des coutumes foncières.



## II-1-1. L'incapacité de l'Etat à assurer la légalité foncière

Les espaces urbains et surtout périurbains des villes au Gabon font l'objet par des tiers « d'occupations spontanées » ou « d'occupations en qualité de squatters ». Des individus ou des communautés, sans titre juridique, accaparent les emprises domaniales et s'y installent d'autorité. Certaines personnes, au motif qu'elles auraient « colonisé » les terres domaniales, n'hésitent pas à les commercialiser, en s'érigeant en promoteurs fonciers ou immobiliers, substituant ainsi à la légalité foncière et urbanistique une sorte de « droit urbain populaire » dont ils sont les principaux législateurs. Il en va de même en milieu rural.

On pourrait citer des cas où des bénéficiaires de simples permis d'occuper « les utilisent comme garantie pour obtenir des prêts ou les vendent », se considérant comme des détenteurs de titres fonciers.

Manifestement, il arrive que les pratiques populaires en milieu urbain ou rural bafouent l'autorité de l'Etat et piétinent sa légalité foncière. Aussi, l'Etat déploie-t-il ses armes que sont notamment les Brigades Spéciales d'Urbanisme et de la Construction (BSUC), créées par l'ordonnance n° 24/83/PR du 1<sup>er</sup> avril 1983 et chargées de la constatation des infractions aux règlements d'urbanisme et de l'exécution des décisions judiciaires prononcées contre les contrevenants, au regard de la loi n° 3/81 du 8 juin 1981 fixant le cadre de la réglementation d'urbanisme.

Dans certains cas, l'Etat laisse faire et s'accommode de cet état des choses.

En effet, les occupations illégales des sols constituent souvent les seules possibilités pour une importante partie de la population, soit de se procurer un toit, soit de se livrer à l'agriculture.

Ces illégalités viennent suppléer la carence de l'appareil de l'Etat dans la mise à disposition des terrains à bâtir ou des terres agricoles, dont il importe de préciser que la procédure légale y relative relève du parcours du combattant et nécessite (rait) par conséquent d'être allégée dans le cadre d'une réforme foncière.

L'une des conséquences de cette carence est la généralisation, de l'initiation au profit de nombreux requérants et/ou occupants sans titre, de la procédure de régularisation foncière de certaines occupations de terrains en zones périurbaines, instituée dans les années 1980 à Libreville et ses environs, afin d'y reconnaître les droits fonciers (généralement présumés coutumiers) de certains usagers.

Normalement, la sanction des occupations illégales est le déguerpissement.

Sur le plan juridique, l'orthodoxie juridique commande à l'administration de se faire autoriser, par jugement à agir, le droit de recourir à l'exécution forcée. Il serait aisé pour l'administration, dans bien des cas, de justifier les déguerpissements-exécution d'office, en invoquant soit l'absence de toute sanction légale, soit l'urgence (Déclaration d'Utilité Publique).

Si au plan financier, l'opération de déguerpissement ne pose pas de problème, puisqu'elle ne devrait (en principe) donner lieu à aucune forme d'indemnisation, sa mise en œuvre est lourde de conséquences sociales et politiques. En réalité, lorsque l'administration est contrainte, pour réaliser des opérations d'aménagement, de déguerpier des occupants illégaux ou ceux qui invoquent des droits coutumiers, l'Etat leur octroie généralement des indemnités compensatrices pour favoriser leur relogement (sur des sites en principe préalablement aménagés).

Mais quelles que soient les motivations sociales et politiques qui peuvent conduire l'Etat à fermer parfois les yeux sur les pratiques foncières illégales, il convient de noter aussi que celles-ci se réclament généralement du droit coutumier dont l'antériorité et la légitimité font, dans certains cas, obstacle au régime du droit foncier étatique.

### II-1-2. La validité des droits coutumiers, obstacle à l'application de la légalité foncière

De nombreuses populations, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain, vivent dans l'ignorance ou dans la résistance plus ou moins marquée à l'égard de ce droit moderne.

L'immatriculation adoptée par le Gabon comme le régime le mieux à même de faire participer les terres au développement, se trouve sur le terrain déstabilisée et précarisée par la force de la tenure coutumière à laquelle elle pourrait ou devrait se substituer. En principe, l'immatriculation emporte une sécurité absolue, en ce qu'elle ne peut être remise en cause. *Cette sécurité juridique absolue expliquerait d'ailleurs l'engouement dont ce régime foncier serait l'objet chez certaines personnes, malgré la perspective du paiement de l'impôt foncier.*

Le défaut de purge ou d'extinction des droits coutumiers provoque une sorte de sursis à jouissance paisible des droits tenus de l'immatriculation.

Par ailleurs, consciente de la ténacité des droits coutumiers, la législation gabonaise avait subtilement prévu en 1967, au titre des mesures transitoires du décret n° 77/PR/MF.DE du 06 février 1967 réglementant l'octroi des concessions et locations domaniales, la possibilité pour les détenteurs des droits coutumiers de requérir l'immatriculation des terrains concernés.

Reconnu ou non, le régime foncier coutumier installé sur certains terrains constitue en définitive un obstacle à la mainmise et à la maîtrise foncière publique des sols. Mais celle-ci est affaiblie et limitée de surcroît par l'action foncière de l'Etat lui-même qui effectue parfois les appropriations privatives des sols, en dehors de toute rationalité de développement.

### **II-2. La nécessité d'une distribution privative plus cohérente et d'une réforme foncière appropriée**

Tel qu'il a été conçu et tel qu'il fonctionne, le régime foncier gabonais tend à réaliser une individualisation des droits fonciers par des appropriations privées et une distribution privative des sols parfois sans stratégie de développement. Dans certains cas, la réalisation de cette logique s'est en effet faite en dehors de toute rationalité de développement agricole ou d'aménagement urbanistique et mériterait par conséquent d'être reconsidérée dans le cadre d'une réforme foncière appropriée.

### II-2-1. La nécessité d'une distribution privative plus cohérente

En encourageant les appropriations privées, au travers de l'immatriculation, l'Etat a réussi, incontestablement, à faire entrer la terre dans la sphère économique.

Cependant, la politique de distribution privative actuellement en vigueur hypothèque l'avenir dans la mesure où elle a tendance à dresser des obstacles fonciers aux actions futures d'aménagement de la puissance publique, d'autant plus que le partage du capital foncier orchestré par l'Etat s'opère parfois au mépris de toute logique d'aménagement rural ou urbain.

En vertu du principe selon lequel la terre appartient à celui qui l'exploite, qui la met en valeur, ou alors pour satisfaire sa clientèle, l'Etat devrait accorder, au fur et à mesure, des titres fonciers dans les zones rurales avec un projet de développement d'ensemble.

Cependant, afin de permettre aux véritables paysans d'accéder de plus en plus facilement à la terre et d'éviter de devenir des ouvriers agricoles ou de tenter l'attrayante aventure de l'exode rural, la distribution privative des terres cultivables ne devrait pas se faire selon une logique clientéliste.

Dans cette logique, il pourrait apparaître impérieux qu'à côté de l'immatriculation qui confère la propriété des terres, il existe d'autres modes d'accès à la terre susceptibles d'assurer la stabilité nécessaire du preneur ou de l'exploitant qui mettrait la terre en valeur sans être propriétaire (selon l'échelle de graduation des droits dressée par ONU HABITAT).

En effet, ce qui est recherché, c'est moins la propriété des terres que la sécurité juridique, et par conséquent la reconnaissance claire et simple des droits sur la terre, pendant la durée de la mise en valeur. Dans ces conditions, les contrats d'exploitation tels que le bail peuvent éviter à l'exploitant la charge de l'investissement foncier d'une acquisition privative.

Qu'il s'agisse du milieu urbain ou du milieu rural, il se pose, en définitive, un problème de gestion administrative et politique du (es) domaine(s) de l'Etat, au point que celui-ci éprouve parfois beaucoup de mal à faire valoir ses prérogatives pour la mobilisation du foncier en vue de la réalisation de nombreux et importants projets dans des zones ayant pourtant été déclarées d'utilité publique par voie réglementaire.

### II-2-2. La nécessité d'une réforme foncière appropriée

La prise de conscience, par qui de droit, de ces blocages fonciers devrait engendrer le développement de stratégies foncières visant, autant que faire se peut, à conserver ou à retrouver la maîtrise publique des sols.

Le Gabon pourrait ainsi introduire dans son arsenal juridique d'intervention foncière des instruments bien connus sous d'autres cieux tels que : le droit de préemption, la zone d'aménagement différé (ZAD), le plan directeur d'urbanisme (PDU), le schéma de cohérence territoriale (SCOT), l'encadrement des prix fonciers afin d'enrayer la spéculation.

C'est le lieu de signaler l'élaboration actuellement en cours du SDAU de Libreville et ses environs dont le choix de la variante définitive a eu lieu récemment et qui porte sur une zone d'étude passant de 50000 hectares (zone d'étude de 2001) à plus de 100000 hectares

En rappelant que depuis plus d'une décennie, l'adoption du régime foncier adapté au Gabon a été recommandée par plusieurs études, nous pouvons, affirmer avec le Ministre gabonais de l'Agriculture de l'Elevage et du Développement Durable, Son Excellence Paul BIYOGHE MBA (promu Premier Ministre depuis juin 2009) que :

**« La réforme foncière et agraire s'impose au Gabon » (Paul Biyoghe Mba, ministre de l'Agriculture)** , selon l'article de Gabonews du 09 février 2009 reproduit intégralement ci-après :

'Paul Biyoghe Mba, le ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et du Développement durable, invité récemment sur « Actu Plus », un programme d'AFRICABLE dans le cadre de l'opération « Un week-end à Libreville », organisé conjointement avec l'Agence de presse GABONEWS du Label de l'Ogooué, a déclaré que « la réforme foncière et agraire s'impose au Gabon ».

Selon le ministre gabonais de l'Agriculture, Paul Biyoghe Mba, « Nous avons un réel problème foncier au Gabon. C'est pour cela d'ailleurs que le Chef de l'Etat a donné récemment des instructions, dans le cadre des nouvelles lois qui viennent d'être votées, notamment la loi qui porte politique agricole et investissement agricole pour que la question foncière et fiscale soit clairement bornée ».

« Dans la politique foncière, il y a deux aspects: il y a l'aspect de propriété. La constitution qui est la loi mère de la République gabonaise dit que la terre appartient à l'Etat. Cela veut dire qu'il donne une partie de cette terre à la personne qui remplit les conditions », a expliqué le ministre.

« Mais dans nos villages, il y a ce qu'on appelle le droit ancestral, la propriété ancestrale. Il y a une petite opposition. Nous allons résoudre cet aspect de la chose en relation avec d'autres départements, en particulier avec le ministère de l'Habitat du Cadastre et de l'Urbanisme », a-t-il précisé.

Pour aller vite, a souligné M. Biyoghe Mba, « l'Etat étant propriétaire des terres, personne ne peut s'opposer à ses décisions. L'Etat va prendre des concessions et des espaces qu'il va améliorer, aménager en les rendant facilement exploitables, en les morcelant sous forme de titre foncier ».

« Puisque l'Agriculture se fait en milieu rural, nous allons nous entendre avec les notables ruraux pour délimiter les espaces, entre ce qui doit revenir aux populations qui habitent au sein des zones concernées et ce qui reviendra à l'Etat », a-t-il dit.

Du reste, « dans certains codes antérieurs, notamment celui relatif au code forestier, ce problème trouve déjà des solutions entre les espaces qui sont réservés aux communautés

villageoises pour faire des plantations, et les espaces qui reviennent à l'Etat pour faire l'exploitation forestière. Nous allons simplement approfondir cela », a-t-il conclu.'

### **III-La necessite d'une reforme fonciere et l'ouverture vers l'exterieur de l'experience gabonaise (a actualiser)**

Au cours de plusieurs ateliers, rencontres d'experts et conférences organisés ces dernières années pour étudier les questions relatives à l'administration des terres, événements, échanges et discussions dans lesquels la Fédération Internationale des Géomètres (FIG) a joué un rôle de premier plan, principalement par le biais de la Commission 7 qui traite des questions de cadastre et d'administration des terres, un objectif commun a fait consensus :

**« Promouvoir l'accès à la propriété foncière et à l'enregistrement des droits afin de contribuer à la réduction de la pauvreté et au développement économique ».**

Dans le cadre tout indiqué du plan de travail établi par la FIG pour la période 2010-2014, et du 8<sup>ème</sup> OMD de l'ONU, qui consiste à développer un partenariat global pour le développement, et au regard de l'importance (surtout dans les pays en développement) de la problématique foncière dans le développement durable des sociétés en évolution rapide, l'expérience gabonaise en la matière gagnerait à s'ouvrir vers l'extérieur, notamment par le biais d'échanges constructifs entre géomètres et autres professionnels du foncier grâce aux axes de coopération nord-sud et sud-sud qu'il faut (re)dynamiser.

Conformément aux résolutions de l'Atelier sur l'Administration des terres et le développement durable organisé par la FIG, Commission 7, en collaboration avec la Fédération des Géomètres Francophones (FGF), le 02 octobre 2007 à Québec, Canada, et à la Déclaration d'HANOI sur l'acquisition de la terre dans les économies émergentes (lors de la 7<sup>ème</sup> Conférence Régionale FIG, 19-22 octobre 2009), cette souhaitable ouverture vers l'extérieur de l'expérience gabonaise s'inscrit tout logiquement dans le développement par la géo communauté internationale de ce partenariat global visant à mieux sécuriser les droits fonciers et à développer la capacité organisationnelle dans ce secteur au Gabon. Il importe de préciser que comme sous d'autres cieux, les géomètres du Gabon détiennent désormais un rôle clé en raison de leur qualification pour conseiller et former les pouvoirs publics, les politiciens, et l'ensemble des usagers dans la gouvernance territoriale, et enfin pour mieux faire entendre leurs idées, conceptions et recommandations dans toute réforme foncière éventuelle. Gageons que cette noble mission sera dorénavant facilitée par la mise en place de l'Association des Professionnels de l'Ingénierie Topographique du Gabon à l'issue de l'Assemblée Générale constitutive qui s'est tenue à Libreville le 09 avril 2011 et dont l'un des objectifs est la création à brève échéance de l'Ordre des Géomètres du Gabon..

Sachant que nos modèle fonciers africains se caractérisent par leur dualisme, avec d'un côté un droit écrit, dit « moderne » mais qui n'est en réalité que le vieux droit colonial et n'est capable de gérer qu'une faible partie du territoire, compte tenu de ses lourdeurs et de son formalisme, et d'un autre côté un système traditionnel non écrit incluant à la fois des pratiques réellement archaïques mais aussi d'autres de plus en plus répandues fonctionnant en marge de la loi, nous pouvons encore dire en 2011 avec Joseph Comby dans « sécuriser la propriété sans cadastre, mai 2007, p 13 » qu'il faut en finir avec ce vieux droit colonial et que par conséquent :

---

TS03J - Land Administration Issues in Africa

13/15

Samuel NGUEMA ONDO OBIANG (GABON) and Bernard PUEPI(CAMEROON):

The Land Problematic in Central African Countries: Cameroon and Gabon's Cases Studies-

La Problématique foncière dans les Pays d'Afrique Centrale: cas du Cameroun et du Gabon (5059)

FIG Working Week 2011

Bridging the Gap between Cultures

Marrakech, Morocco, 18-22 May 2011

- Plutôt que de s'épuiser à financer un système extraordinairement coûteux de fabrication bureaucratique de la propriété qui ne concernera jamais qu'une minorité de la population, il est évidemment préférable de sécuriser à moindre coût les pratiques foncières aujourd'hui sans cadre législatif véritable, qui concernent la plus grande partie des populations et de l'espace ;
- Il est paradoxal de proposer à d'anciens pays colonisés qui se sont débarrassés de leurs colonisateurs, de calquer leur droit foncier sur celui de pays neufs qui l'ont conçu pour se débarrasser des droits des populations autochtones.

Dans la perspective du « CADASTRE 2014 – Vision pour un système cadastral dans le futur », l'ouverture vers l'extérieur de l'expérience gabonaise en matière de problématique foncière devrait par conséquent s'articuler autour des cinq axes d'avenir ci-après définis et proposés dans « sécuriser la propriété sans cadastre, Joseph Comby, mai 2007, p 14 »:

- **Développer la fiscalité foncière annuelle**, dont les collectivités locales territoriales ont besoin pour trouver des ressources et qui aurait par ailleurs la vertu très positive de raffermir et clarifier les droits de propriété, dans la mesure où le paiement de l'impôt deviendrait en définitive le mode pratique de reconnaissance du propriétaire ;
- **Organiser l'enregistrement des actes** résultant du marché de fait des terrains « coutumiers » ou attribués à titre provisoire, plus important aujourd'hui que celui des titres fonciers, seul reconnu par la loi, marché auquel il vaut mieux donner le moyen d'en réduire progressivement le risque plutôt que de continuer à en nier l'existence ;
- **Développer les systèmes d'adressage** afin de désigner la localisation des biens pour la perception de l'impôt foncier, la rédaction des actes de cession et pour tous les actes de gestion administrative courante ;
- **Retourner le système foncier** actuel dont les principes avaient été conçus dans un but diamétralement opposé à celui qui doit être poursuivi aujourd'hui, notamment en introduisant explicitement la possession paisible et continue comme origine de propriété par l'adoption du principe de la prescription acquisitive, en brisant le monolithisme du droit de propriété véhiculé par le droit colonial et par conséquent en faisant l'effort de légiférer à partir des réalités sociales et non à partir de concepts idéologiques désincarnés ;
- **Organiser une réflexion commune aux pays de la région** sachant que la mise en œuvre des deux réformes juridiques stratégiques évoquées ci-dessus ne serait pas très complexe techniquement mais supposerait un gros travail d'explications, y compris entre spécialistes, dont il conviendrait, face à l'ampleur de la révolution conceptuelle qu'il s'agit d'introduire, de commencer à réunir à l'échelon régional un groupe d'experts chargé de prendre la mesure des dysfonctionnements puis de proposer les principes et les textes fondateurs d'un système foncier africain moderne correspondant aux besoins et aux moyens des pays concernés.

Nous proposons solennellement qu'à défaut de la totalité des cinq axes d'avenir visés ci-dessus, celui relatif à la réflexion commune au moins soit intégré dans le plan de travail 2010-2014 de la Task Force Afrique de la FIG dont nous suggérons par ailleurs, si rien ne s'y

oppose, que l'un des séminaires régionaux prévus en 2011, et surtout en 2012 et en 2013 se tiennent dans un pays francophone d'Afrique centrale.

### **3. CONCLUSION**

Au regard de tout ce qui précède et compte tenu de l'importance, dans nos sociétés en évolution rapide, de la problématique foncière dans leur développement durable, cette situation nécessite(ra)it par conséquent des réformes foncières dans nos pays,(conformément, en ce qui concerne le Gabon, aux résolutions des Etats Généraux du Foncier et de l'Habitat, tenus à Libreville les 15 et 16 novembre 2010 et à la décision du Conseil des Ministres du Gouvernement Gabonais en sa séance du 22 décembre 2010 ordonnant la réalisation d'une réforme foncière ),en prenant le soin d'y assigner un rôle clé aux professionnels de l'ingénierie topographique dont les expertises, idées, conceptions et recommandations gagneraient à être dorénavant mieux reconnues et comprises par les pouvoirs publics, les populations(usagers) et les politiciens, notamment dans le cadre du thème « Rapprochons les Cultures » de la semaine de travail annuelle 2011 de la FIG », et par conséquent dans la perspective du « CADASTRE 2014 – Vision pour un système cadastral dans le futur » et des nécessaires « promotion de l'accès à la propriété foncière, sécurisation et enregistrement des droits fonciers devant contribuer à la réduction de la pauvreté et au développement économique durable ».

### **BIOGRAPHICAL NOTES**

#### **CONTACTS**

NGUEMA ONDO OBIANG Samuel

Inspecteur du cadastre, expert judiciaire, en service au cabinet technique du ministre de l'habitat de l'urbanisme, du logement, de l'écologie et du développement durable

Membre correspondant fig et delegue fgf pour le gabon, membre du gltn, et

President de l'association des professionnels de l'ingenierie topographique du gabon

TEL +241 07 14 30 93/ +241 06 27 25 53/ +241 77 31 11.

FAX + 241 72 16 41

BP 512 OU 20030 LIBREVILLE GABON

Email: [ngonobsam@yahoo.fr](mailto:ngonobsam@yahoo.fr)