

Le titre foncier devant le juge administratif camerounais : les difficultés d'adaptation du système Torrens au Cameroun

Aloys Mpressa

Volume 34, Number 4, 2004

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1027311ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1027311ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Mpressa, A. (2004). Le titre foncier devant le juge administratif camerounais : les difficultés d'adaptation du système Torrens au Cameroun. *Revue générale de droit*, 34(4), 611–659. <https://doi.org/10.7202/1027311ar>

Article abstract

Cameroon, like most countries that have adopted the Torrens system, has opted for a land registration system of *immatriculation*, which essentially involves the registration of real property rights into a land title book.

The registration of these real rights into the land title book comes into play only once a procedure designed to reveal all the rights attached to an immovable has been completed. When no opposition has been brought during this procedure, the land title obtained becomes incontestable, intangible and definitive.

However, Cameroonian positive law has brought two limitations to these principles of incontestability and irrevocability by allowing those whose rights have been encroached upon by a fraudulent *immatriculation*, or following an administrative error, or as a result of fraud by a beneficiary, respectively to initiate either a personal action in damages before a Court of civil jurisdiction, or to solicit the administrative withdrawal of the land title by the competent authority, or finally to request the title be constitutes the originality of Cameroonian law compared to the laws adopted by other nations with a Torrens system.

This ability to challenge the land title before the administrative Justice and the possibility of having the title quashed demonstrates that the land title itself possesses only relative probative force. Within its current process of rethinking the *immatriculation* system, Cameroonian public authorities tend to improve it by placing emphasis on the flaws discovered, namely the inefficiency of publishing *immatriculation* notices and the lack of effective ground investigation.

Le titre foncier devant le juge administratif camerounais : (les difficultés d'adaptation du système Torrens au Cameroun)

ALOYS MPESSA

Professeur à l'Université Paris Panthéon-Sorbonne, et
Enseignant/Chercheur à l'Université de Douala

RÉSUMÉ

Le Cameroun, à l'instar de la plupart des pays qui ont adopté le système Torrens, a opté pour le régime foncier de l'immatriculation, qui se traduit par l'inscription des droits réels sur un Livre foncier.

L'inscription de ces droits réels sur le livre foncier, n'intervient qu'à l'issue d'une procédure destinée à révéler tous les droits réels attachés à un immeuble. Lorsque, aucune opposition ne s'est manifestée lors de cette procédure, le titre foncier obtenu devient inattaquable, intangible et définitif.

Cependant, à ces principes d'incontestabilité et d'irrévocabilité du titre foncier, le droit positif camerounais y a apporté deux tempéraments : en permettant à la personne lésée, par une

ABSTRACT

Cameroon, like most countries that have adopted the Torrens system, has opted for a land registration system of immatriculation, which essentially involves the registration of real property rights into a land title book.

The registration of these real rights into the land title book comes into play only once a procedure designed to reveal all the rights attached to an immovable has been completed. When no opposition has been brought during this procedure, the land title obtained becomes incontestable, intangible and definitive.

However, Cameroonian positive law has brought two limitations to these principles of incontestability and irrevocability by allowing those whose rights have been

immatriculation dolosive, ou consécutive à une faute de l'Administration, ou résultant de la fraude du bénéficiaire, d'intenter, soit une action personnelle en dommages intérêts devant le tribunal civil, soit, de solliciter le retrait administratif du titre foncier auprès de l'autorité administrative compétente, soit enfin, de demander son annulation juridictionnelle, devant le juge administratif. Cet aspect contentieux de l'immatriculation constitue l'originalité du droit camerounais, par rapport aux droits d'autres pays, qui ont adopté le système Torrens. Cette mise en cause du titre foncier devant le juge administratif, et l'éventualité de son annulation, démontrent que le titre foncier ne possède qu'une force probante relative. La réflexion menée actuellement par les pouvoirs publics camerounais tend à améliorer ce régime de l'immatriculation, en mettant l'accent sur les failles décelées : l'inefficacité de la publicité des avis des demandes d'immatriculation et l'ineffectivité des enquêtes sur le terrain.

encroached upon by a fraudulent immatriculation, or following an administrative error, or as a result of fraud by a beneficiary, respectively to initiate either a personal action in damages before a Court of civil jurisdiction, or to solicit the administrative withdrawal of the land title by the competent authority, or finally to request the title be constituted the originality of Cameroonian law compared to the laws adopted by other nations with a Torrens system.

This ability to challenge the land title before the administrative Justice and the possibility of having the title quashed demonstrates that the land title itself possesses only relative probative force. Within its current process of rethinking the immatriculation system, Cameroonian public authorities tend to improve it by placing emphasis on the flaws discovered, namely the inefficiency of publishing immatriculation notices and the lack of effective ground investigation.

SOMMAIRE

Introduction.....	613
I. La nature juridique du titre foncier.....	622
A. Les attributs du titre foncier.....	622
1. La certification officielle de la propriété immobilière	624
2. Le caractère inattaquable.....	626
3. Les caractères intangibles et définitifs du titre foncier ...	628
B. La force probante relative du titre foncier	633
C. Le titre foncier est un acte administratif unilatéral.....	634
1. Le titre foncier est un acte administratif.....	635
2. Le titre foncier émane d'une autorité administrative.....	638
3. Le titre foncier crée des droits et des obligations.....	640
II. L'annulation juridictionnelle des titres fonciers irréguliers.....	642
A. Les conditions de fond et de forme d'annulation des titres fonciers irréguliers.....	645
1. Les conditions de fond.....	645
a) <i>La faute imputable à l'Administration</i>	646
b) <i>La fraude du bénéficiaire</i>	649
2. Les conditions de forme	652
a) <i>La saisine préalable du ministre chargé des domaines...</i>	652
b) <i>Le recours contentieux</i>	654
B. Les effets de l'annulation juridictionnelle de titres fonciers irréguliers.....	656
1. L'effet <i>erga omnes</i> de l'annulation.....	656
2. L'effet rétroactif de l'annulation	657
Conclusion	658

INTRODUCTION

Le régime foncier de l'immatriculation, inspiré de « *The Real property* », plus connu sous le nom de l'*Act Torrens*, a pour conséquence l'inscription des droits réels dans un livre foncier. Il a été introduit dans la partie du territoire du Cameroun sous mandat français¹, par un décret du 21 juillet

1. La France avait reçu mandat d'administrer le territoire camerounais occupé par ses troupes, par l'*Acte du 20 juillet 1922*, voir *Codes et Lois du Cameroun*, Tome I, 1956, p. 9-15.

1932². C'est un régime foncier qui convenait aux pays neufs, où les terres étaient immenses et rarement appropriées, comme en Afrique³ et en Amérique du Nord, notamment au Canada⁴. Il n'est peut-être pas inutile de rappeler brièvement son origine historique⁵, et l'engouement qu'il a suscité dans de « nouveaux continents »⁶, et si peu, dans le vieux continent européen⁷.

2. *Codes et Lois du Cameroun*, Tome V, 1958, p. 57.

3. Le régime foncier de l'immatriculation a été introduit en Tunisie par la loi du 1^{er} juillet 1885; au Congo par le décret du 28 mars 1899, à Madagascar par la loi du 16 juillet 1897 et en Côte d'Ivoire par le décret du 20 juillet 1900. Source : A. LEY, « Le régime domanial et foncier et le développement en Côte d'Ivoire », Paris, LGDJ, 1972, p. 306.

4. Plusieurs provinces canadiennes se sont inspirées du système Torrens. Il s'agit de : la Colombie-Britannique (1870); le Manitoba (1885); une partie de l'Ontario (1885, 1906); la Saskatchewan (1886, 1906). Source : F. BROCHU, « Le système Torrens et la publicité foncière québécoise », Canada, Revue de droit McGill, n° 47, 2002, p. 628, note 7.

5. C. GIDE, « Étude sur l'Act Torrens », Bulletin de législation comparée, 1884 - 1886, p. 288 et suiv.; Fr. Brochu, *op. cit.*, p. 625-665.

6. Avant sa mort en 1884, Sir Robert Richard Torrens a vu son système s'appliquer dans les six colonies australiennes et la Nouvelle-Zélande, aux Iles Fidji, en Colombie-Britannique. Et après sa mort, en Afrique, notamment en Tunisie. Voir C. GIDE, *id.*, p. 292; et au Sénégal, voir J. CHAMBAUD, « Les conditions d'application de l'Act Torrens au Sénégal », Penant, 1907, p. 26 et suiv.

7. Malgré des tentatives législatives, la transposition de l'Act Torrens échoua en Irlande et en Angleterre. Voir C. GIDE, *Ibid.* Il ne fut pas non plus appliqué en France, où il subit une triple vigoureuse critique : le système Torrens serait inutile, injuste, impraticable. Nous reproduisons l'analyse critique de Charles Gide, sur les deux premiers aspects :

« Inutile d'abord. Il ne manque pas en effet de jurisconsultes qui considèrent le système Torrens comme un système enfantin, bon pour des colonies ou des sociétés à demi civilisées, mais indigne d'un pays comme la France qui jouit des bienfaits d'une législation telle celle du Code civil. Malheureusement il n'est pas besoin de presser beaucoup les jurisconsultes eux-mêmes pour qu'ils vous signalent d'une voix unanime l'insuffisance de notre législation, précisément en ce qui concerne la publicité des droits immobiliers, la transcription, le régime hypothécaire. C'est là justement notre point faible. Si étrange que puisse paraître cette assertion à ceux qui n'y regardent pas de près, le droit de propriété foncière en France est sans preuves, par conséquent sans garanties et sans sécurité. Ce qu'on appelle en effet les titres de propriété, qu'ils soient des actes sous seings privés ou authentiques, qu'ils aient été ou non transcrits, qu'ils soient des contrats ou des jugements, n'ont et ne pourront avoir de valeur qu'entre les parties ou leurs ayants cause, en vertu de l'adage : *res inter alios acta (ou judicata) aliis neque nocet, neque prodest*. Leur autorité est donc relative et non point absolue, alors qu'il est de l'essence du droit de propriété d'être absolu et

Sir Richard Robert Torrens est né en Australie, et son père, le colonel Torrens, était l'un des fondateurs de la colonie de South Australia. En 1856, alors qu'il exerçait les fonctions de directeur général de l'enregistrement (*Registrar general*), la lecture d'un article dans un journal local, attira son attention sur les lourdes charges financières qui pesaient sur les colons australiens, du fait de la législation foncière anglaise. Celle-ci se caractérisait par la difficulté de transférer la propriété immobilière. En réalité, la volonté de Sir Robert Torrens était surtout de fixer les droits de squatters australiens, propriétaires d'immenses parcelles de terres, soumis journalièrement aux empiètements et à l'action des bandits et des pillards de toutes nationalités. Sir Robert Torrens, ancien directeur des douanes, conçut alors le projet d'appliquer à la vente du sol, un système⁸ analogue à celui appliqué à la vente

point relatif. Que prouve d'ailleurs ce prétendu titre? Le droit de propriété? Nullement, mais simplement un transfert d'immeuble. Or le transfert d'un immeuble, si bien établi qu'il soit, ne prouve pas plus l'existence et la légitimité du droit de propriété, que le transfert d'une pièce de monnaie d'une personne à une autre ne prouve que la pièce est bonne et au titre légal... D'autres jurisconsultes sont plus sévères : ils déclarent le système Torrens injuste, destructeur du droit de propriété. Pourquoi donc? Du jour où la propriété aurait été inscrite sur ce grand livre, elle serait absolument affranchie de tout droit réel qui pourrait peser sur elle ou, du moins, de tout autre droit que ceux qui auraient été inscrits au même moment et qui figureraient sur cette sorte d'acte de naissance. Si donc le juge s'est trompé, et que, méconnaissant les droits du véritable propriétaire, il ait accordé l'immatriculation à quelqu'un qui n'y avait pas droit, tout est fini. Celui-là seulement est et demeure propriétaire qui a été inscrit comme tel. C'est une extrémité fâcheuse sans doute et qui peut constituer, dans certains cas, une véritable spoliation, mais le système est à ce prix. C'est à prendre ou à laisser. Pour notre compte, notre choix est fait, et nous préférons un système de législation qui risque une fois par hasard de détruire le droit de propriété, à un système comme le nôtre qui entretient des droits de propriété malaisés, obscurs, précaires, impropres à la circulation, dangereux pour le crédit, et, sans toute, ne peut procurer à leurs titulaires qu'une utilité restreinte : mieux vaut, au point de vue économique, un homme mort que cent infirmes. », *id.*, p. 322, 324 et 325.

8. D'après E. LEROY, « Cette paternité est (en fait) sujette à caution car Torrens fut plutôt l'accoucheur d'un système conçu par le juriste français Decourdemanche en 1830 pour assurer la sécurité des transactions immobilières nécessaire au développement capitaliste... (Mais) rejeté en France par le conservatisme et l'immobilisme », E.J.A., p. 85, cité par M. CAVERIVIERE et M. DEBENE, « Le droit foncier sénégalais », Paris, Berger Levrault, 1988, note 20, p. 58. Dans le même sens, voir D.J. WHALAM, « The origins of the Torrens System and its introduction into New Zealand cité par F. Brochu, précitée, note 4, p. 633.

des navires. Le dispositif principal de l'Act *Torrens* était de définir l'origine de la propriété à l'aide d'une purge spéciale qui sera consacrée par l'immatriculation. Il s'agissait en premier lieu pour le propriétaire qui voulait tirer le meilleur parti de sa terre, d'en asseoir la propriété, de la délimiter et de fixer d'une manière irrévocable son droit à l'égard de tous, en le consacrant dans un acte public.

Pour opérer l'immatriculation de l'immeuble, le Registrar general établissait un certificat de propriété contenant la description exacte de l'immeuble avec plan à l'appui, indiquant tout à la fois sa condition juridique et matérielle. L'immeuble ainsi immatriculé acquiert une individualité propre, il a un acte de naissance et l'origine de la propriété ne date que de la création du titre.⁹

Mais, les motifs de l'institution du régime foncier de l'immatriculation au Cameroun étaient spécifiques, parce qu'y coexistaient plusieurs régimes fonciers, depuis la première occupation coloniale allemande en 1884¹⁰. Dans son rapport au Président de la République, le ministre français des colonies écrivait ceci :

[...] [c]e texte [le décret du 21 juillet, 1932] rend tout d'abord possible à l'égard des indigènes la création de la propriété quiritaire avec tous les effets qu'elle comporte au regard de la loi française. Il permet de faire disparaître la dualité de régime affectant certains biens constitués avant 1914, demeurés entre les mains des ressortissants alliés ou neutres et régis encore, pour tous les actes antérieurs à notre occupation, par la législation allemande sous l'empire de laquelle ils ont été constitués. Enfin, il permet, par la procédure même de l'immatriculation, d'effectuer la purge

9. R.VIOLETTE., « L'Act *Torrens* : son application en Australie et en Tunisie, thèse de doctorat en droit », Paris, 1900, spécialement p. 16, 17 et 21; également A. SENTENAC, « Du système dit de l'Act *Torrens* et de ses applications à la colonie anglaise de Fidji et aux colonies françaises du Congo et de l'Afrique occidentale », thèse de doctorat en droit, Toulouse, 1911, p. 13 et suiv.

10. Après la signature du protectorat du 12 juillet 1884, entre les chefs douala et les commerçants allemands, le gouvernement impérial allemand prit une ordonnance du 15 juin 1895, proclamant tout le territoire du Cameroun, [Crownland], domaine de la Couronne. Sur cette période, voir l'ouvrage fondamental de H.R. RUDIN : « The Germans in the Cameroons : 1884-1914. A case study in modern imperialism », Greenwood Press publishers, New York, Yale University Press, 1931.

complète de tous droits réels et charges occultes qui grèvent la propriété et rendent parfois précaires les transactions. Toutefois, pour des raisons d'ordre pratique, il est prévu que l'immatriculation sera facultative, sauf dans des cas limitativement fixés à l'article 2 où elle est rendue obligatoire. Au surplus, les deux systèmes peuvent sans difficulté fonctionner concurremment, bien que le régime nouveau, par ses multiples avantages, soit vraisemblablement appelé, dans un avenir plus ou moins rapproché, à se substituer entièrement au précédent. Tel est l'objet du projet de décret ci-joint, que j'ai l'honneur de soumettre à votre haute sanction.¹¹

En réalité, d'autres raisons, économiques, sociales et politiques, avaient justifié le choix de ce régime foncier de l'immatriculation. Comme le note, Étienne Leroy :

Il ne paraît pas utile de réexaminer en détail ce que les auteurs de cette période soulignent particulièrement : création d'infrastructures, de marchés, extension du rôle des firmes privées, prémices d'une industrialisation, privilèges commerciaux et fiscaux, réserves de pavillons pour la flotte métropolitaine, interdépendance des économies et spécialisation progressive des productions agricoles ou minières selon les territoires. Les économistes ont montré depuis fort longtemps le caractère systématique, délibéré et volontariste de la production de nouvelles richesses en Afrique et l'intégration forcée des économies dans le marché mondial. En bref, il s'agit de l'introduction de mode de production capitaliste dans les sociétés africaines qui étaient autrefois, dominées par un mode de production lignager ou tributaire.¹²

Et cet auteur conclut :

[p]lus que toute autre technique, l'immatriculation est destinée à assurer le passage de la matrice précapitaliste à la matrice capitaliste puis à gérer l'espace en assurant la sécurité des capitaux investis dans les biens immobiliers.¹³

11. *Journal officiel du Cameroun*, 1934, p. 230; *Codes et Lois du Cameroun*, 1958, T IV, p. 57.

12. É. LEROY, « Les objectifs de la colonisation française ou belge », in *Encyclopédie Juridique de l'Afrique*, Tome V, « Le droit des biens », Les Nouvelles Éditions Africaines, Abidjan, Dakar, Lomé, 1982, p. 87-88.

13. *Id.*, p. 88.

À l'indépendance du Cameroun sous mandant français le 1^{er} janvier 1960, les nouveaux pouvoirs publics camerounais modifièrent la procédure et le fonctionnement du régime de l'immatriculation, par décret n° 66-306 COR du 25 novembre 1966. Ce dernier décret fut abrogé par le décret n° 76-166 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier¹⁴. Dépouillée de tout aspect judiciaire depuis la réforme de 1983¹⁵, la procédure actuelle d'immatriculation est essentiellement administrative. Elle est facultative. Les conditions d'obtention du titre foncier sont régies par les articles 3 à 21 du décret n° 76-165 du 27 avril 1976. Deux possibilités sont offertes aux particuliers désireux d'accéder à la propriété privée : ils peuvent, soit, solliciter la transformation de certains actes : actes d'acquisition de terrains inscrits au Grundbuch; actes d'acquisition des terrains, selon les règles de la transcription; arrêtés d'attribution définitive d'une concession domaniale; livrets fonciers, ou des certificats d'occupations; jugements définitifs, constitutifs ou translatifs de droits réels; conventions entre Africains passés sous le régime du décret du 20 septembre 1920; actes d'acquisition des freeholds lands, en titres fonciers, soit, solliciter, l'immatriculation des parcelles de terrains du domaine national¹⁶, occupées ou exploitées.

14. *Journal officiel de la République Unie du Cameroun*, numéro supplémentaire du 1/5/76, p. 1-9.

15. Dans le régime de l'immatriculation institué par le décret du 21 juillet 1932, les oppositions étaient réglées par voie judiciaire (articles 93 à 102). Cette procédure a été supprimée par la loi n° 19 du 26 novembre 1983, qui transfère cette compétence aux commissions consultatives administratives. Le nouvel article 5, issu de cette loi énonce que : « a) relève de la compétence des commissions consultatives le règlement des litiges fonciers ci-après :

- les oppositions à immatriculation en instance aux services des domaines à l'entrée en vigueur de la présente ordonnance.
- les oppositions à immatriculation des terrains formulées dans le cadre de l'application du décret prévu à l'article 17 de la présente ordonnance;
- toutes revendications ou contestations d'un droit de propriété sur les terrains non immatriculés introduites par les collectivités ou les individus devant les tribunaux. ».

16. Le domaine national est une nouvelle catégorie domaniale qui s'est substituée aux ex-terres vacantes et sans maître lors de la réforme foncière de 1974. Elle comporte deux catégories de terres : les terrains d'habitation, les terres de culture, de plantation, de pâturage et de parcours dont l'occupation se traduit par une emprise évidente de l'homme sur la terre et une mise en valeur probante; les terres libres de toute occupation effective. (Article 15 de l'ordonnance 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier).

Cette procédure d'immatriculation est jalonnée par plusieurs étapes. Le pétitionnaire doit constituer un dossier comportant une demande en 4 exemplaires indiquant ses nom et prénoms, sa filiation, son domicile, sa profession, son régime matrimonial, sa nationalité, le nom sous lequel l'immeuble doit être immatriculé; la description de l'immeuble (situation, superficie, nature de l'occupation ou de l'exploitation, estimation de sa valeur, indication des charges qui le grèvent); le dossier d'immatriculation est déposé, contre récépissé, à la sous-préfecture ou au district où est situé l'immeuble. Après examen, il est transmis au service départemental des domaines; dans le mois qui suit la transmission du dossier au service des domaines, le préfet territorialement compétent procède à la publicité de l'avis de demande d'immatriculation, par voie d'affichage dans les locaux de la préfecture, des sous-préfectures, mairies, et au village intéressé (art. 12 du décret de 1976). L'efficacité de cette publicité n'est pas avérée dans la pratique. Dans la plupart des cas les personnes intéressées n'ont pas pris connaissance de l'avis de la demande d'immatriculation, soit, parce qu'elles ne se sont pas rendues aux lieux indiqués, soit parce qu'elles sont à l'étranger, soit enfin, parce qu'elles ne savent pas lire l'une des deux langues officielles, le français ou l'anglais.

Quoiqu'il en soit, après la publicité, le préfet prend un arrêté fixant la date du constat d'occupation ou d'exploitation. Le constat de mise en valeur de la parcelle est effectué par une commission administrative consultative. Elle procède à la délimitation de la parcelle en y posant des bornes fournies par le pétitionnaire. Ces opérations matérielles terminées, bornage et tirage de plan, il est dressé un procès-verbal signé du géomètre assermenté, mentionnant notamment les noms et prénoms des participants; la description des limites reconnues; dans les trente jours qui suivent la réunion de la commission consultative, le préfet transmet le dossier à la direction départementale des domaines. Celle-ci examine la régularité des pièces produites, et transmet, à son tour, le dossier au ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat. Celui-ci transmet l'avis de clôture de bornage à la Présidence de la République, en vue de la publication au Journal officiel. Là encore, ce mode de publicité est tout à fait illusoire, compte tenu de la parution irrégulière du Journal officiel.

La tournée récente entreprise par le ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat, pour célébrer¹⁷ les « Trente années de pratique de la réforme foncière et domaniale camerounaise¹⁸ » et promouvoir « Le guide de l'usager : comment obtenir le titre foncier¹⁹? », démontre l'actualité de cette étude, et surtout, illustre les difficultés d'adaptation²⁰ du système Torrens, dans un pays où les droits fonciers coutumiers subsistent, malgré leur suppression formelle par l'ordonnance 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier au Cameroun²¹.

Avec une population estimée à 15 296 000 d'habitants²², vingt mille titres fonciers sont délivrés chaque année aux particuliers par le ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat²³. La durée moyenne de délivrance du titre foncier étant de deux ans.

Depuis que la terre est devenue un objet marchand²⁴, l'accès à la propriété, attestée par la détention d'un titre

17. Compte rendu de cette tournée dans Cameroon Tribune n° 8074 du mardi 13 avril 2004, p. 15.

18. Le communiqué du ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat, dans Cameroon Tribune du 7 juillet 2004, p. 28.

19. « Le guide de l'usager : comment obtenir un titre foncier? », est un opuscule de 39 pages en versions française et anglaise, publié par le ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat, Yaoundé, Imprimerie Saint Paul, 2004.

20. À la « Une » du Cameroon Tribune précité on peut lire ce titre : « Titre foncier : le parcours du combattant », et le commentaire qui suit : « [L']obtention de la précieuse pièce se fait au bout d'un véritable parcours du combattant. La corruption y a fait son lit et les usagers découragés finissent par emprunter des voies parallèles. Une situation malsaine pour décider le ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat à descendre sur le terrain. »

21. Selon l'article 1^{er} alinéa 2 de l'ordonnance 74/6 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier, « [l']État est le gardien de toutes les terres. Il peut à ce titre, intervenir en vue d'en assurer un usage rationnel ou pour tenir compte des impératifs de la défense ou des options économiques de la Nation. » L'article 16 de la même ordonnance précise que : « [l]e domaine national est administré par l'État en vue d'en assurer une utilisation et une mise en valeur rationnelles. »

22. Source : « Annuaire des statistiques du Cameroun », Institut National de la Statistique, Yaoundé, décembre 2001, p. 21.

23. Source : ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat, sous direction des affaires foncières. En termes de demandes d'immatriculation foncière, la province du Centre arrive en tête, suivie par les provinces du Littoral, de l'Ouest et du Sud.

24. Avant le contact du Cameroun avec la civilisation occidentale, la terre, comme partout ailleurs en Afrique, était inaliénable et sacrée. Elle appartenait aux dieux et les humains n'en étaient que de simples usufruitiers. « La terre était l'objet de culte surtout dans les régions de civilisation agraire. Elle est considérée comme une divinité génitrice dont la mission est de pourvoir aux besoins des hommes qui l'occupent. » Notamment, G.A. KOUASSIGAN, « Objets et évolution des droits fonciers

foncier, est devenu l'objet d'enjeux économiques et sociaux. En effet, la détention d'un titre foncier peut faciliter l'obtention d'un prêt bancaire²⁵. Du point de vue de la représentation sociale, c'est la détention d'une propriété immobilière qui confère la respectabilité et la qualité de notable.

Malgré, un contenu relativement succinct, 46 articles, l'interprétation et l'application des dispositions de ce décret de 1976 ne sont pas aisées²⁶, et donnent lieu à un important contentieux²⁷. En effet, l'originalité du régime de l'immatriculation

coutumiers », Encyclopédie Juridique de l'Afrique, Les Nouvelles Editions africaines, Abidjan, Dakar, Lomé, 1982, p. 30. À notre sens, cette conception « paresseuse » de la terre doit être définitivement abandonnée, parce qu'elle ne rend pas compte de la finalité de la terre dans l'histoire de l'humanité. La terre a toujours été utilisée comme un instrument de production et d'échanges.

25. Certaines banques camerounaises, comme la Banque Internationale du Cameroun pour l'Épargne et le Crédit, accordent plus facilement des prêts bancaires, en vue de la construction à leurs clients, lorsque ceux-ci fournissent, en outre, comme garanties, leurs titres fonciers. Source : entretien avec un Fondé de pouvoir de la BICEC, le 13/8/2004.

26. P.J. CHENU avait fait la même observation concernant la *loi algérienne du 26 juillet 1873* : « [c]ette loi, dont les intentions étaient excellentes, devait aboutir à un échec, en raison de l'incapacité des fonctionnaires chargés de l'appliquer et des fausses interprétations dont elle avait l'objet », « De la transcription à la publicité foncière », thèse bordeaux, Imprimerie Delmas, 1960, p. 242, cité par A. LEY, *op. cit.*, p. 306.

27. La plupart de ces recours sont déclarés irrecevables, pour des motifs divers : CS/CA jugement n° 8 du 2/11/78, *Metou Christine c. État du Cameroun* (désistement); CS/CA jugement n° 48 du 29/3/79, *Effa Jean c. État du Cameroun* (recours non fondé); CS/CA jugement n° 49 du 29/3/79, *Essomba Théophile Gauthier c. État du Cameroun* (recours non fondé); CS/CA jugement n° 36 du 26/4/76, *Fenkam Christian c. État du Cameroun* (recours non fondé); CS/CA jugement n° 74 du 27/9/79, *Tale Ntem c. État du Cameroun* (forclusion); CS/CA jugement n° 38 du 29/5/80, *Mbankollo, née Yondo Alice Téclaire c. État du Cameroun* (désistement); CS/CA jugement n° 58 du 28/2/85, *Socapol c. État du Cameroun* (consignation tardive); CS/CA jugement n° 50 du 25/6/87, *Nana André c. État du Cameroun* (forclusion); CS/CA jugement n° 60 du 25/6/87, *Mfegue Sophie c. État du Cameroun* (recours non fondé); CS/CA jugement n° 36 du 31/5/90, *Elokan Ebongue Hubert c. État du Cameroun* (recours non fondé); CS/CA jugement n° 65 du 30/8/90, *Onana Louis Bernard et autres c. État du Cameroun* (forclusion); CS/CA jugement n° 16 du 5/12/96, *Edimo Pierre c. État du Cameroun* (défaut de recours gracieux préalable); CS/CA, jugement n° 38 du 5/12/96, *Tekogno Moïse c. État du Cameroun* (forclusion); CS/CA jugement n° 44 du 26/12/96, *Ndzana Innocent c. État du Cameroun*; CS/CA jugement n° 27 du 29/4/99, *Etème Ongolo Gabriel c. État du Cameroun*; CS/CA jugement n° 28 du 27/5/99, *North West Cooperative Association Limited c. État du Cameroun* (recours non fondé); CS/CA jugement n° 29 du 1/7/99, *Kamgo Léon c. État du Cameroun* (défaut de recours gracieux préalable); CS/CA jugement n° 12 du 25/11/99, *Nyamsi Ketsément et autres c. État du Cameroun* (défaut de recours gracieux préalable); CS/CA jugement n° 21 du 30/12/99, *Akono Assam Ella Jean Lebon c. État du Cameroun* (défaut de recours gracieux préalable); CS/CA jugement n° 68 du 28/9/2000, *Nche Simon Tabong c. État du Cameroun* (défaut de recours gracieux préalable).

foncière au Cameroun, par rapport à d'autres pays qui ont adopté le système Torrens, tient au fait qu'il prévoit deux types de contentieux : celui de l'indemnisation, en cas d'immatriculation dolosive, qui se déroule devant le tribunal civil, et celui de l'annulation du titre foncier qui relève, d'une part, de la compétence du ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat, et d'autre part, du juge administratif. L'objectif de l'étude de cette jurisprudence est d'apporter un éclairage doctrinal sur les principales zones d'ombre de ce régime d'immatriculation : la nature juridique du titre foncier et son régime d'annulation.

I. LA NATURE JURIDIQUE DU TITRE FONCIER

La nature juridique du titre foncier est fort discutée par une partie de la doctrine camerounaise. D'après certains auteurs l'indétermination de la nature juridique du titre foncier résulterait d'une rédaction défectueuse des textes en la matière, à laquelle il manquerait clarté et précision²⁸. À notre sens, la technique classique d'interprétation des textes aurait dû résoudre cette difficulté, si difficulté il y avait. En effet, malgré une affirmation péremptoire de ses attributs, dont la portée juridique a été sublimée par certaines décisions de la chambre administrative²⁹; (A) le titre foncier n'a qu'une force probante relative et (B) il constitue un acte administratif, susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (C).

A. LES ATTRIBUTS DU TITRE FONCIER

Les attributs du titre foncier sont des caractéristiques qui lui sont propres. Ils sont énoncés par l'article 1^{er} alinéas un et deux du décret n° 76-165 du 27 avril 1976. Leur libellé a parfois provoqué le désarroi auprès des praticiens came-

28. M. BELL, « [c]ette question [de l'annulation, de l'immatriculation ou de l'inscription faite aux livres fonciers] a donné lieu au Cameroun à un certain nombre de controverses, certains praticiens préconisant la solution de l'annulation de l'inscription par la voie judiciaire, d'autres par la voie administrative (saisine du ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat). Qu'en est-il exactement? », *op. cit.*, p. 279.

29. *Supra*, p. 2.

rounais³⁰ des questions foncières. Il appartient dès lors, au juge d'en donner le sens et la portée juridiques exacts, en recourant aux méthodes éprouvées d'interprétation des textes³¹. Aux termes de l'article premier du décret de 1976, le titre foncier est la certification officielle de la propriété immobilière.

Sous réserve des dispositions des articles 2 (alinéa 3) et 24 du présent décret, le titre foncier est inattaquable, intangible et définitif. Il en est de même des actes constatant les autres droits réels attachés à la propriété.

L'enregistrement d'un droit dans un registre spécial appelé Livre Foncier implique l'immatriculation de ce droit et le rend opposable aux tiers³².

Dans cette disposition, on retrouve la technique habituelle de rédaction des textes juridiques : dans le premier alinéa, est énoncé le principe selon lequel « le titre foncier est la certification officielle de la propriété immobilière ». Ce principe est immédiatement suivi à l'alinéa 2, par deux exceptions, qui en tempèrent la portée : « [s]ous réserve des dispositions des articles 2 alinéa 3³³ et 24³⁴ » ; cependant ses trois attributs subséquents sont soulignés, à savoir : son caractère inattaquable, intangible et définitif. Il s'agit là, de trois caractéristiques qui fondent tout régime foncier de l'immatriculation, dérivé du système Torrens, et qu'un auteur³⁵ a exprimés par « le principe du

30. M. BELL, *op. cit.*, p. 285.

31. B. GENEVOIS, « Le Conseil d'État et l'interprétation de la loi », *R.F.D.A.*, septembre-octobre 2002, p. 877 et suiv. Selon cet auteur, « [l']interprétation des textes est, pour reprendre la distinction opérée par H. Kelsen, à la fois un acte de connaissance et un acte de volonté. C'est un acte de connaissance dans la mesure où la démarche du juge obéit à des règles préétablies dont il fait application dans les litiges soumis à son examen. Il y a tout intérêt à ce que le juge mette en œuvre des règles préexistantes. La sécurité juridique ne peut qu'y gagner. Mais l'expérience révèle que l'interprétation est aussi un acte de volonté. La pluralité des éléments pris en compte par l'interprète le conduit à opérer des choix ou des dosages », p. 885.

32. *Journal Officiel de la République du Cameroun*, du 1/5/76, p. 2.

33. Cet article prévoit notamment l'hypothèse du retrait administratif du titre foncier, pour faute de l'administration, commise au cours de la procédure d'obtention du titre foncier.

34. D'après cet article, « [l]a résolution de la vente d'un immeuble entraîne la mutation du titre foncier délivré à l'acquéreur au nom du propriétaire initial. »

35. T.B.F. RUOFF, « An Englishman looks at the Torrens system (Being Some provocative Essays on the operation of the system after one hundred years) », Sidney, Law Book Co. of Australia, 1957, cité par F. BROCHU, *op. cit.*, p. 636, notes 47, 50 et 51.

rideau, qui rend inutile toute investigation relative à l'histoire juridique d'un titre de propriété³⁶ »; « le principe du miroir ou d'incontestabilité, qui permet à toute personne de bonne foi de se fier à l'image de l'état juridique d'un immeuble reflété par le livre foncier³⁷ »; et enfin, « le principe d'assurance qui permet de limiter le préjudice subi par une personne dont le droit de propriété se trouve définitivement éteint à la suite de l'inscription au registre foncier, du titre d'un acquéreur de bonne foi qui porte sur le même immeuble³⁸ ».

1. La certification officielle de la propriété immobilière

Le titre foncier est la certification officielle de la propriété immobilière. Ce principe s'applique à tous les titres fonciers, obtenus à la suite, soit de l'immatriculation par la transformation de divers actes³⁹ en titres fonciers, ou à partir des parcelles de terrains du domaine national, occupées ou exploitées⁴⁰, soit d'un remembrement d'immeubles déjà

36. F. BROCHU, *ibid.*

37. *Ibid.*

38. *Id.*, p. 639.

39. *Supra*, p. 5 :

- des actes d'acquisition de terrains inscrits au Grundbuch;
- des actes d'acquisition de terrains selon les règles de la transcription;
- des arrêtés d'attribution définitive d'une concession domaniale;
- des livrets fonciers, ou des certificats of occupancy;
- des jugements définitifs, constitutifs translatifs de droits réels; des conventions entre Africains passées sous le régime du décret du 29 septembre 1920;
- des actes d'acquisition des freehold lands.

40. Le domaine national est une catégorie domaniale ambiguë, qui s'est substituée aux anciennes terres vacantes et sans maître, lors de la réforme foncière de 1974 (*ordonnance 74-1 du 6 juillet 1974* fixant le régime foncier). Il est défini de la manière suivante par l'article 14 de cette ordonnance : « [c]onstituent de plein droit le domaine national, les terres qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance, ne sont classées dans le domaine public ou privé de l'état ou des autres personnes morales de droit public ». L'article 15 de la même ordonnance précise que : « [l]es dépendances du domaine national sont classées en deux catégories :

- 1° les terrains d'habitation, les terres de culture, de plantation, de pâturage et de parcours dont l'occupation se traduit par une emprise évidente de l'homme sur la terre et une mise en valeur probante,
- 2° les terres libres de toute occupation effective. » Sur la nature juridique de ce domaine national, voir notre ouvrage, « Essai sur la notion

immatriculés. Notre analyse portera particulièrement sur les titres fonciers issus de l'immatriculation foncière originale parce que c'est leur obtention qui suscite le plus de difficultés, dans la mesure où les droits réels revendiqués ou sollicités, attendent d'être confirmés par l'inscription au livre foncier.

Tel qu'il a été transposé au Cameroun par le décret du 21 juillet 1932, le régime de l'immatriculation a avant tout pour but, d'assurer aux titulaires la garantie des droits qu'ils possèdent sur les immeubles préalablement immatriculés. Le principe selon lequel « *Le titre foncier est la certification de la propriété immobilière* », peut être perçu sous trois angles. Premièrement, le titre foncier est un acte juridique qui fait foi par lui-même, jusqu'à l'inscription de faux, en raison des formes légales dont il est revêtu. C'est un acte qui émane d'une autorité compétente et atteste d'un droit. Deuxièmement le titre foncier est présumé de l'auteur auquel on l'attribue. Et enfin, troisièmement, l'autorité, la réalité et la vérité du titre foncier ne peuvent être contestées. Ainsi encourt l'annulation, l'arrêté du ministre chargé des domaines qui accorde un bail emphytéotique sur un terrain déjà immatriculé⁴¹.

Il en résulte que, lorsque la procédure d'immatriculation n'a pas fait d'oppositions fondées, et a abouti à la délivrance d'un titre foncier, celui-ci constitue l'attestation authentique de la propriété immobilière, ce qui exclut la propriété des meubles corporels. Conféré par les autorités publiques compétentes à l'issue d'une procédure destinée à révéler d'éventuels droits antérieurs, le titre foncier est la preuve de la propriété immobilière; il est opposable à la fois à l'administration et aux tiers. Dès lors que les droits du propriétaire

et le régime juridique des biens domaniaux au Cameroun », A. MPESSA, ISBN 2.284-02026-7, Diffusion, Atelier National de Reproduction des Thèses, ANTR, [En ligne] [http : //www.antheses.com.fr](http://www.antheses.com.fr), p. 226-246.

41. CS/CA jugement n° 35 du 24/2/99, *Tantchou Pierre c. État du Cameroun* : « [a]ttendu que la parcelle de terrain couverte par le titre foncier n° 1043/Océan, était légalement occupée par le requérant avant la prise de l'arrêté ministériel que-rellé; attendu qu'aux termes des dispositions de l'article 1^{er} du décret n° 76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier; « le titre foncier est la certification de la propriété immobilière. Il est inattaquable, intangible et définitif »; attendu que le titre foncier n° 1043/Océan dont le requérant est détenteur reste valable. »

sont assis sur des bases solides et sûres, son titre foncier ne peut plus faire l'objet de contestations devant les juridictions; il devient inattaquable, intangible et définitif.

2. Le caractère inattaquable

Le caractère inattaquable est le deuxième attribut du titre foncier, conséquence immédiate du principe affirmé à l'article premier du décret de 1976. Il réitère avec force, le principe d'incontestabilité immédiate⁴² qui assure la protection de tout détenteur de titre foncier obtenu régulièrement. Dans tout régime foncier dérivé de l'Act *Torrens*, le titre foncier délivré à l'issue de la procédure d'immatriculation, est formellement déclaré inattaquable. Comme le souligne Pierre Lampue :

Ces formules énoncent le principe essentiel et le plus caractéristique du régime de l'immatriculation foncière, principe que l'on retrouve dans les autres textes instituant un pareil régime dans différents pays africains. Il a été jugé nécessaire de le consacrer, pour atteindre les buts visés par le législateur, c'est-à-dire, la clarté et la sécurité des droits sur le sol. Il faut en effet, que le titre foncier établi à la suite d'une procédure destinée à assurer un examen complet de la situation matérielle et juridique d'un immeuble, soit doté d'une force probante irréfragable et ne puisse pas être remis en question.⁴³

L'objectif de ce système est donc de donner à la propriété immobilière, par l'immatriculation, un fondement incontestable⁴⁴. Comme il a été indiqué précédemment, deux procédures⁴⁵ sont actuellement prévues à cet effet : il s'agit d'une

42. F. BROCHU, *op. cit.*, p. 641.

43. *Revue Penant*, 1975, p. 394. Cette disposition a cependant été interprétée autrement par certaines décisions de la chambre administrative. Ainsi dans le jugement CS/CA n° 65 du 26/5/88, la Chambre administrative déclare : « [a]ttendu que de la combinaison des articles 1^{er} alinéa 2,3 et 4, et 24 alinéa 1 du décret n° 76-165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier, il résulte que le titre est en vertu de la loi, un acte inattaquable, et de ce fait, insusceptible des recours juridictionnels. »

44. V. GASSE, « L'immatriculation et la jurisprudence », *R.U.F.*, 1953, p. 157.

45. Sur ces procédures d'immatriculation voir J.M. NYAMA, *op. cit.*, p. 125-139; p. 139-157.

part, de la procédure d'immatriculation par la transformation de divers actes en titres fonciers⁴⁶, dite immatriculation directe parce qu'elle porte sur des situations foncières acquises et régies par le droit antérieur, et d'autre part, de l'immatriculation à partir des terrains du domaine national, occupés ou exploités⁴⁷ dite immatriculation indirecte, parce que les pétitionnaires sollicitent d'abord une concession provisoire sur lesdits terrains, qui le cas échéant, peut être transformée en concession définitive, qui ouvre la voie de l'immatriculation.

Au cours de ces procédures, grâce aux oppositions et aux demandes d'inscription ouvertes aux réclamants⁴⁸, toutes les prétentions relatives à l'immeuble et aux droits qui peuvent le grever sont en mesure de s'opposer. Les commissions consultatives tranchent définitivement⁴⁹ tous les différends portant sur l'immeuble.

Lorsque le délai d'opposition, qui est de trente jours à compter de la publication de l'avis de bornage au Journal officiel⁵⁰, est expiré et les contestations réglées, le chef de service provincial des domaines procède à l'immatriculation de l'immeuble⁵¹. On comprend dès lors, pourquoi aucune contestation portant sur l'immeuble n'est plus admise. D'interminables contestations aboutiraient à ruiner la garantie du système⁵². Ainsi définitivement établi, le titre foncier devient intangible.

46. Articles 3 à 8 du décret de 1976.

47. Articles 9 à 21 du décret de 1976.

48. Articles 16 à 21 du décret de 1976.

49. Avant la *Loi du 19 novembre 1983*, les contestations sur les limites de l'immeuble étaient portées, soit devant le ministre chargé des domaines, lorsqu'il s'agissait de terrains domaniaux, soit devant le juge civil, lorsqu'il s'agissait de terrains privés. Depuis lors, cette compétence a été entièrement attribuée aux commissions consultatives.

50. Article 16 du décret de 1976.

51. Article 19 du décret de 1976.

52. C. AMBIALLET, note sous tribunal civil de Lomé, du 18/11/1949, revue *Penant*, 1951, p. 10.

3. Les caractères intangibles et définitifs du titre foncier

Les caractères intangibles et définitifs du titre foncier sont les conséquences logiques des premiers attributs, précédemment étudiés.

L'intangibilité du titre foncier est affirmée par l'article 1^{er} alinéa 3 du décret de 1976 : « [l]'enregistrement d'un droit dans un registre spécial appelé Livre Foncier comporte l'immatriculation de ce droit et le rend opposable aux tiers. »

Cette intangibilité est à la fois, juridique et matérielle. Du point de vue strictement juridique, elle signifie tout d'abord, que la personne désignée au titre foncier lors de son établissement, est réputée propriétaire originaire de l'immeuble. Et ensuite, que les limites matérielles ne peuvent plus être contestées⁵³. Cette disposition peut s'articuler en deux propositions : les droits inscrits ne peuvent plus être contestés; les droits non révélés ne peuvent plus être inscrits⁵⁴ et les droits non inscrits ne peuvent plus être remis en cause, ni par les parties qui ont signé les conventions qui les consacrent, ni par les tiers qui y sont étrangers.

Les droits non révélés ne peuvent non plus être inscrits. À l'issue de la procédure d'immatriculation marquée par une large publicité, et concrétisée par la délivrance du titre foncier, les droits non révélés sont ignorés et réputés non avenus. Ainsi encourt l'annulation la décision du ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat qui procède à la rectification d'un titre

53. V. GASSE, *op. cit.*, p. 152, J.M. NYAMA, *op. cit.*, p. 171 et suiv.

54. Le système de l'immatriculation a des effets très énergiques. Comme l'écrivait C. AMBIALLET. « L'immatriculation est la liquidation complète du passé juridique de l'immeuble et l'avènement de celui-ci, à une vie nouvelle, dont l'histoire sera écrite sous la partie relative à l'inscription. [...] Tous les titres antérieurs à l'immatriculation sont annulés pour faire place au titre foncier qui porte en lui la preuve du droit du propriétaire. Il ne s'agit plus, après l'immatriculation, de rechercher, ni même de savoir, comment celui-ci a pu, antérieurement, acquérir son droit. Est-ce par voie de succession, de donation, de vente? Peu importe. Il tient désormais, son droit de l'immatriculation. ... L'immatriculation purge les droits antérieurs qui ne seraient pas mentionnés au titre foncier. Les droits réels, les charges foncières grevant l'immeuble doivent se manifester pendant la période de la procédure d'immatriculation. Si leur titulaire a négligé de les sauvegarder, à ce moment opportun, en demandant leur inscription sur le titre foncier à venir, l'immeuble en est affranchi ». Voir, « Les effets de la force probante de l'inscription sur le livre foncier marocain », Paris, Domat-Montchrestien, 1934, p. 42-43.

foncier⁵⁵, en violation de l'article 39, alinéa 2⁵⁶ du décret de 1976. Il en est de même d'un décret de rectification d'un titre foncier pris après l'expiration des délais d'opposition, prévus par l'article 16 du décret de 1976⁵⁷. C'est là, l'aspect inexorable du système d'immatriculation foncière dérivé de l'*Act Torrens*. Comme l'écrivait Charles Gide : « [c]est une extrémité fâcheuse sans doute, et qui peut constituer, dans certains cas, une véritable spoliation, mais le système est à ce prix. C'est à prendre ou à laisser⁵⁸ ».

Ces conséquences immédiates et énergiques de l'intangibilité juridique du titre foncier ont également des répercussions sur le plan matériel.

Du point de vue matériel, l'intangibilité du titre foncier signifie qu'en principe, aucune modification matérielle postérieure, ne peut plus être apportée à la superficie de l'immeuble immatriculé. Pendant toute la procédure d'immatriculation les tiers intéressés auraient eu tout le loisir de contester les limites de l'immeuble en cause. C'est pourquoi la description de l'immeuble (situation, superficie) est l'un des

55. CS/CA jugement n° 2 du 28/10/93, *Cheuffa Romain c. État du Cameroun*; CS/CA jugement n° 39 du 5/12/96, *Collectivité Kambo c. État du Cameroun*; CS/CA jugement n° 79 du 31/7/97, *Kayo Moïse c. État du Cameroun*; CS/CA jugement n° 67 du 28/9/2000, *Société l'Ancêtre c. État du Cameroun*.

56. Cet article énonce que : « La rectification est autorisée par décret, si elle porte atteinte aux droits des tiers. Ce décret stipule le cas échéant les modalités de sauvegarde des droits des tiers. »

57. Voir CS/CA jugement n° 15 du 25/1/2001, *Succession Mbarga Raphaël c. État du Cameroun* : « [q]u'en ce qui concerne d'abord la violation de l'article 16 du décret n° 76/165 du 27 avril 1976, il résulte de l'alinéa 1 dudit article, qu'à partir du jour du dépôt à la sous-préfecture de la réquisition d'immatriculation, et jusqu'à expiration d'un délai de 30 jours à compter de la publication au journal Officiel de l'avis de clôture de bornage, toute personne intéressée peut intervenir :

a) par voie d'opposition et uniquement s'il y a contestation sur l'auteur ou de la mise en valeur;

Attendu que par ce texte, le législateur entend limiter la recevabilité des oppositions dans un délai de 30 jours où il est prescrit;

Or, le sieur Lolo et consorts n'ont formulé aucune opposition dans le délai prescrit par le susdit décret;

Que par conséquent le décret présidentiel querellé est pris en violation de la loi en ce qu'il a accueilli des oppositions faites hors délai de 30 jours, prescrit par le décret n° 76/165 du 27 avril 1976. »

58. C. GIDE, *op. cit.*, p. 324.

éléments importants du dossier d'immatriculation⁵⁹. Quand bien même, la procédure d'immatriculation se serait déroulée sans oppositions relatives à la superficie de l'immeuble, le décret de 1976 impose d'ultimes précautions à prendre avant l'établissement du titre foncier⁶⁰.

Malgré ces précautions, qui ne sont pas rigoureusement appliquées dans la pratique, l'immatriculation peut léser des droits légitimes et apparaître comme une procédure inhumaine qui perpétue des injustices⁶¹. C'est la raison pour laquelle l'article 2 alinéa 1 du décret de 1976, a prévu que « [t]oute personne dont les droits ont été lésés par suite d'une immatriculation, n'a pas de recours sur l'immeuble, mais seulement en cas de dol, une action personnelle en dommages intérêts contre l'auteur du dol ». L'alinéa 2 du même article précise que « [l]'action est portée devant la juridiction civile du lieu de situation de l'immeuble ».

Cette disposition figurait déjà dans *le décret du 21 juillet 1932*. On la trouve également dans la plupart des lois foncières

59. La description de l'immeuble est exigée dans les articles 3 alinéa 2 (« tous renseignements permettant d'identifier l'immeuble »), 4 (plan et procès-verbal de bornage) et 11 alinéa 3 (description de l'immeuble) du *décret de 1976*.

60. Selon l'article 30 du *décret de 1976*, « [l]es plans annexés aux actes visés à l'article 3 ci-dessus doivent, avant toute publication dans le livre foncier, faire l'objet d'un visa confirmatif du service du cadastre qui devra, s'assurer qu'ils restent en tous points concordants à la configuration initiale des immeubles concernés, et qu'ils n'empiètent pas sur des dépendances du domaine public naturel ou artificiel. »

61. Cette injustice peut être illustrée par l'affaire *Basso Théodore et Makong Daniel c. État du Cameroun*, jugement n° 1 du 29 octobre 1987, *Juridis Info* n° 0, décembre 1989, note M. Kamto. Dans cette espèce, une dame détentrice coutumière d'une parcelle de terrain dans la ville d'Eséka, avait mandaté ses neveux Basso et Makong Daniel, pour qu'ils engagent une procédure d'immatriculation en son nom. Elle paya tous les frais afférents. Mais, lorsque la procédure d'immatriculation aboutit, le titre foncier fut établi aux noms de ses deux neveux. La Chambre administrative de la Cour suprême, saisie d'un recours en annulation du titre foncier en cause, appliqua avec toute la rigueur, les dispositions de l'article premier alinéa 2 du *décret n° 76-165 du 27 avril 1976* : « [a]ttendu qu'il résulte des dispositions réglementaires ci-dessus rappelées que si, s'agissant du titre foncier issu du morcellement d'un terrain déjà immatriculé, les principes d'intangibilité et d'indiscutabilité énoncés par les articles 1^{er} et 2 du décret du 27 avril 1976 fléchissent ... par contre, ces principes s'appliquent d'une façon absolue dans le cas du titre foncier établi après la procédure d'immatriculation emportant urge des droits réels non révélés, et s'opposent à ce qu'il soit élevé un nouveau débat sur la question de propriété de l'immeuble, ou réclamé un droit non inscrit à l'encontre du bénéficiaire ... Il résulte que le titre foncier, en particulier, celui établi après la procédure d'immatriculation est insusceptible de recours juridictionnel. »

africaines⁶², et dans certaines lois foncières des provinces canadiennes⁶³ ayant adopté le système Torrens. En droit canadien, cette injustice est réparée par « le principe d'assurance », qui « permet, d'après François Brochu, de limiter le préjudice subi par une personne dont le droit de propriété se trouve définitivement éteint à la suite de l'inscription, au registre foncier, du titre d'un acquéreur de bonne foi qui porte sur le même immeuble »⁶⁴. Et cet auteur précise que : « [l]e principe d'assurance vient contrebalancer les effets du principe d'incontestabilité des inscriptions. À défaut pour la personne dépouillée d'un droit réel de pouvoir exercer une action en revendication contre le titulaire du droit inscrit à la place du sien, il ne reste donc à cette victime de l'application de la règle d'incontestabilité, que la possibilité d'intenter une action en dommages contre l'État sur la base de l'assurance⁶⁵ ».

En droit camerounais, cette action personnelle en dommages-intérêts, n'est pas intentée contre l'État, mais contre le bénéficiaire du titre foncier. Elle obéit aux règles générales de toute action en responsabilité. La personne victime de l'immatriculation, doit d'abord démontrer qu'il y a eu un fait fautif, consistant en un dol. Au sens de l'article 1116 du Code civil français, le dol est défini comme un ensemble de manœuvres frauduleuses destinées à tromper quelqu'un pour l'amener à passer un acte juridique. Par ailleurs, selon l'article 1382 du Code civil français, il peut s'agir de simples affirmations mensongères, de dissimulations, ou de réticences⁶⁶. Le dol peut également consister en une abstention volontaire de révéler au cours de l'immatriculation, un acte portant reconnaissance aux titres d'un droit sur la propriété⁶⁷. La jurisprudence tunisienne va plus loin, en assimilant la faute lourde au dol⁶⁸. Enfin, en vue de surmonter la

62. Notamment à Madagascar, en Tunisie, au Maroc, au Gabon, au Congo, en Côte d'Ivoire, au Sénégal.

63. Il s'agit de: la Colombie-Britannique (1870); le Manitoba (1885); une partie de l'Ontario (1885); l'Alberta (1906); la Saskatchewan (1886,1906), le Nouveau-Brunswick (2001). Source: F. BROCHU, *op. cit.*, p. 628, note 7, et p. 664, note 197.

64. F. BROCHU, *id.*, p. 639.

65. *Id.*, p. 646.

66. V. GASSE, *op. cit.*, p. 169.

67. J.M. NYAMA, *op. cit.*, p. 168.

68. V. GASSE, *ibid.*

difficulté de la démonstration du dol par le demandeur, la jurisprudence marocaine a admis la recevabilité de l'action en dommages-intérêts sur le fondement de l'enrichissement sans cause⁶⁹. La personne doit ensuite démontrer qu'elle était propriétaire d'un droit réel; qu'elle a subi un dommage du fait de la purge des droits réels réalisée par l'immatriculation. Ce qui est toujours difficile à démontrer parce que ces droits réels sont en fait des droits fonciers coutumiers⁷⁰, qui ne reposent dans la plupart des cas sur aucune preuve matérielle (décisions administratives ou judiciaires de constatation de droits fonciers coutumiers). La personne victime de l'immatriculation dolosive doit enfin établir le lien de causalité entre le dol et le préjudice. Lors de l'instruction de l'affaire, les tribunaux n'auront pas de peine à établir ce lien, parce le dol est généralement la cause directe de l'immatriculation en cause.

L'action personnelle est portée devant la juridiction civile du lieu de situation de l'immeuble. Et si elle est fondée, le juge peut accorder une réparation sous forme de dommages-intérêts. Cependant, l'exercice de cette action personnelle en dommages-intérêts peut paraître illusoire pour deux raisons. Premièrement, en exigeant la preuve d'un dol, c'est à dire une faute d'une particulière gravité, cette disposition restreint les recours que le droit commun auraient offerts à la personne par une immatriculation :

Si la loi foncière a exigé, écrivait Charles Ambiallet, pour ouvrir le recours, l'existence d'un dol, c'est-à-dire une faute d'une particulière gravité, c'est vraisemblablement parce qu'elle n'a pas voulu que s'insinue un vaste contentieux de l'indemnité après l'immatriculation, alors que la procédure d'immatriculation avait déjà ouvert le champ à toutes les

69. Cour suprême, Civi1.4 nov. 1951, revue *Penant*, p. 25, note Becqué, cité par V. GASSE, *id.*, p. 170.

70. Pour une approche anthropologique et historique de ces droits fonciers coutumiers, voir notamment : R. VERDIER, « Essai d'ethnosociologie juridique des rapports fonciers dans la pensée négro-africaine », thèse, Paris, 1960; K. BENTSI-ENCHILI, « Do african systems of land tenure require a special terminology », *Journal of Law*, vol. 9, n° 2, p. 114-139. A.G KOUASSIGANG, *L'homme et la terre*, Paris, Berger Levrault, 1966; M. BACHELET, « Systèmes fonciers et réformes agraires en Afrique noire », Paris, *L.G.D.J.*, 1968; J. CHABAS, « De la transformation des droits fonciers coutumiers en droits de propriété », *Annales Africaines*, 1959, p. 83-97.

prétentions et permis à celles-ci de se combattre. L'action en dommages intérêts apparaît ainsi comme un recours ultime ouvert en cas de fraude.⁷¹

Deuxièmement, dans le contexte juridique et social camerounais, où les magistrats sont extrêmement corrompus, les victimes d'immatriculations dolosives ne se font guère d'illusions sur les chances de succès de telles actions. Les bénéficiaires de titres fonciers obtenus par fraude utiliseront encore d'autres moyens frauduleux pour corrompre les magistrats⁷², en vue de conforter leur position, en échappant au paiement des dommages-intérêts.

Cette brève analyse a porté essentiellement sur les attributs formels du titre foncier, en tant que certification officielle de la propriété immobilière. Qu'en est-il de sa force probante? Une analyse pertinente des textes indique que le titre foncier n'a qu'une force probante relative.

B. LA FORCE PROBANTE RELATIVE DU TITRE FONCIER

La force probante relative du titre foncier se déduit des dispositions de l'article 1^{er}, alinéa 2 du décret de 1976, qui énonce que : « [s]ous réserve des articles 2 alinéa 3 et 24 du présent décret, le titre foncier est inattaquable, intangible et définitif. Il en est de même des actes constatant les autres droits réels attachés à la propriété ».

71. Revue *Penant*, 1951, p. 14.

72. Le problème de la corruption du personnel, dans l'administration publique camerounaise n'est plus un sujet tabou. Des études y ont été consacrées, depuis que l'ONG Transparency International a décerné au Cameroun, en 1994, le titre du pays le plus corrompu au monde. C'est le cas de celle effectuée par les Nations Unies sur le thème de, « L'éthique dans la fonctions publique en Afrique », Nations Unies, New York, 2002, S'agissant du Cameroun auquel est consacré le chapitre 2, après l'Afrique du Sud, les rédacteurs de cette étude notent que : « [qu]atrièmement certaines personnes ont le sentiment que la corruption a pris racine et qu'elle est florissante dans le secteur judiciaire. Afin de ne pas perdre une affaire contre un adversaire ou de se voir accorder des dommages dans des affaires qui sinon seraient normalement perdues, il faut verser des pots-de-vin en espèces ou en nature aux employés des services judiciaires (p. 21) ... Étrangement, il a été noté qu'un membre de l'appareil judiciaire est souvent contraint de verser un pot-de-vin à un collègue avant que celui-ci ne lui rende un service qui devrait normalement l'être à titre gratuit. On peut dire que le mal a atteint si profondément le tissu social qu'il n'épargne pas les personnes corrompues elles-mêmes », (p. 22).

Les pouvoirs publics camerounais ont préféré y appliquer la théorie « du principe d'incontestabilité différée⁷³ du titre du titre foncier », compte tenu des lacunes relatives à la publicité de l'extrait de la demande d'immatriculation (moyens inefficaces utilisés en matière de publicité foncière, des délais trop brefs) et surtout de la forte probabilité de fautes et de fraudes qui peuvent entacher la procédure d'obtention du titre foncier. D'après cette théorie, le titre foncier n'acquiert de force probante absolue, que si les droits inscrits n'ont pas fait l'objet d'une prénotation judiciaire. Celle-ci est une mesure conservatoire qui rend le titre foncier indisponible. Elle peut être sollicitée devant le juge judiciaire par toute personne qui estime que ses droits n'ont pas été pris en compte lors de l'établissement du titre, et dont le contentieux est pendant devant une juridiction. Dans ce cas, le juge judiciaire prend une ordonnance autorisant l'inscription de prénotation dans le livre et sur la copie du titre foncier. On a préféré assurer la « sécurité statique », celle qui sauvegarde des droits réels authentiques issus du droit coutumier et qui préservent la paix sociale à la « sécurité dynamique » qui protège les droits des acquéreurs de bonne foi, mais dont le maintien coûte que coûte, peut provoquer des désordres sociaux. Il faut le souligner, l'un des inconvénients majeurs de l'introduction du système de l'immatriculation foncière au Cameroun, est d'avoir créé des inégalités entre les individus en ce qui concerne l'accès à la propriété immobilière moderne : seules des personnes nanties et maîtrisant la procédure de l'immatriculation, peuvent facilement accéder à la propriété immobilière, au détriment des personnes démunies et peu instruites.

Quoiqu'il en soit la procédure administrative par laquelle le titre foncier est établi est un acte administratif.

C. LE TITRE FONCIER EST UN ACTE ADMINISTRATIF UNILATÉRAL

Le titre foncier est un acte administratif unilatéral. Contrairement à une opinion répandue auprès des praticiens, et

73. F. BROCHU, *id.*, p. 647 et 648.

étayée par des décisions contestables⁷⁴ de la Chambre administrative de la Cour suprême, les attributs du titre foncier, caractère inattaquable, intangible et définitif, ont pu faire croire que le titre foncier est un acte *sui generis*, couvert par une immunité juridictionnelle. Tel n'est pas le cas. Les attributs du titre foncier ne sont pas des caractéristiques intrinsèques de celui-ci, mais un simple élément de son régime juridique, posé par un décret, lui-même susceptible de recours devant le juge administratif⁷⁵. Le titre foncier n'est donc (1) qu'une variété d'acte administratif unilatéral, (2) issu d'une opération complexe, qui émane d'une autorité administrative, et enfin, (3) qui crée des droits et des obligations à l'égard de son titulaire.

1. Le titre foncier est un acte administratif

La qualification juridique⁷⁶ des actes émis par l'Administration revêt une importance capitale, surtout du point de vue du contentieux, parce qu'il y a des actes administratifs qui ne sont pas des décisions exécutoires, c'est-à-dire, des décisions administratives qui font grief et qui sont susceptibles d'être

74. Par exemple, CS/CA jugement n° 55 du 15/3/88, *Tato Jean c. État du Cameroun* : « Attendu en effet, qu'il est de principe que le recours pour excès de pouvoir, recours de droit commun pour l'annulation des actes administratifs illégaux, n'est pas exerçable contre les actes que la loi déclare inattaquables par leur nature, pas plus qu'il ne peut être employé lorsqu'un texte spécial organise un autre recours. »

C'est une interprétation curieuse des dispositions du décret de 1976, qui révèle une méconnaissance de certains concepts juridiques, tels que la loi, le décret; du système de contrôle juridictionnel auquel ces actes (compétence du conseil constitutionnel pour les actes de nature législative, et compétence des juridictions administratives pour tous les actes administratifs, notamment décrets, arrêtés, actes administratifs unilatéraux, contrats administratifs, délibérations des conseils municipaux etc..) sont soumis. Ce n'est pas une loi au sens formel qui organise le régime juridique du titre foncier, mais un simple décret dont les dispositions peuvent être contestées devant la chambre administrative.

75. Toute la théorie du principe de légalité est fondée sur la soumission de l'Administration au droit. Cette soumission au droit, se réalise par le contrôle juridictionnel exercé par les juridictions administratives, sur les actes administratifs déferés devant elles. Sur l'ensemble de la question, R. ALIBERT, « Le contrôle de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir », Payot, Paris, 1926.

76. C. EISENMAN, « Quelques problèmes de méthodologie, des définitions, et des classifications en science juridique », in *Écrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, textes réunis par C. LEBEN Paris, Éd. du Panthéon-Assas, 2002, p. 289.

déférées devant le juge administratif. Ainsi, en matière d'immatriculation foncière, la Chambre administrative de la Cour suprême a décidé dans son jugement du 28 février 1985, sieur Kamgo Léon c. État du Cameroun, que le procès-verbal dressé par la commission consultative n'était pas un acte administratif⁷⁷. En effet, deux critères classiques permettent de distinguer les actes administratifs unilatéraux de l'administration, des actes des particuliers : le critère organique ou formel, et le critère matériel. L'expérience a montré que la définition de l'acte administratif unilatéral fondée sur le critère organique, était de maniement plus facile⁷⁸ que celle fondée sur le critère matériel. La doctrine administrative française l'a synthétisée dans la formule suivante : « [u]ne décision exécutoire est un acte juridique émis unilatéralement par l'Administration en vue de modifier l'ordonnement juridique par les obligations qu'il impose ou par les droits qu'il confère⁷⁹ ».

Quant à la jurisprudence administrative camerounaise, sa définition insiste sur les éléments organiques : « [l]'acte administratif unilatéral est un acte juridique pris par une autorité administrative dans l'exercice d'un pouvoir administratif et créant des droits et des obligations pour les particuliers⁸⁰ ».

77. « Attendu qu'il ne suffit pas, pour que le recours pour excès de pouvoir soit recevable, que l'acte attaqué présente un caractère administratif; qu'encore faut-il que cet acte soit, selon une expression consacrée, susceptible de faire grief; qu'en d'autres termes, il soit de nature à léser le requérant éventuel [...]

Attendu qu'il en suit que l'avis exprimé dans le procès-verbal attaqué n'est qu'un élément de la procédure destinée à aboutir à la décision ministérielle; attendu qu'un tel avis, qui ne fait pas grief au requérant, ne pouvait faire l'objet d'un recours contentieux; que par suite, le procès-verbal établi par la commission consultative étant un acte préparatoire par essence, le recours du sieur Kamgo Léon ne peut qu'être déclaré irrecevable ».

78. A. DE LAUBADÈRE, J.C. VENEZIA, Y. GAUDEMET, observent que : « [e]n droit positif, la notion formelle de l'acte administratif présente incontestablement une importance capitale : un grand nombre de règles sont communes à tous les actes formellement administratifs »; voir « Traité de droit administratif », Paris, *L.G.D.J.*, T 1, 15^e éd., 1999, p. 618.

79. G. VEDEL, P. DELVOLVÉ, « Droit administratif », Paris, P.U.F., 10^e éd., 1988, p. 247.

80. Arrêt n^o 20 du 20 mars 1968, *Ngongang Njanké Martin*.

Cette définition jurisprudentielle comporte trois éléments :

- l'acte administratif unilatéral est un acte juridique pris par une autorité administrative
- l'acte administratif unilatéral émane d'une autorité administrative agissant en cette qualité
- c'est un acte qui crée des droits et des obligations pour les particuliers.

La Chambre administrative de la Cour suprême a aisément appliqué cette définition au titre foncier dans son jugement n° 1 du 19 décembre 1975, *Nkong Emmanuel c. État du Cameroun*, décision que l'on peut considérer, comme un arrêt de principe. En l'espèce, le requérant avait sollicité l'annulation d'un titre foncier frauduleusement obtenu. Le représentant s'opposa à la recevabilité de ce recours au motif que, la Chambre administrative de la Cour suprême est incompétente, le titre foncier n'étant pas un acte administratif, mais un élément de preuve de la propriété foncière, dont le contentieux relève de la compétence du juge civil. Mais dans sa motivation la Chambre administrative décida que : « considérant qu'aux termes de l'article 7 de l'ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier "les règles relatives à l'annulation du titre foncier sont fixées par décret"; qu'il s'en suit qu'un titre foncier est un acte administratif ». La motivation de la chambre administrative est encore plus explicite dans les considérants suivants :

Considérant que les actes administratifs couvrent toutes les décisions ou mesures affectant le public en général ou un individu en particulier sans regarder l'autorité exécutive dont émane ces mesures ou décisions; que l'action peut être intentée par n'importe quelle personne ayant un intérêt pour l'annulation de l'acte, décision ou mesure;

Considérant dans le cas d'espèce, que le document contesté étant un extrait du registre foncier délivré et émis par le conservateur de la province du Centre Sud, document officiel qui confère un titre de propriété à son titulaire sur la portion de terrain considérée; que la procédure selon laquelle ces titres (extraits du registre foncier) sont émis, est réglementée pour assurer l'impartialité et la paix sociale en évitant les abus.

Considérant qu'en droit, la décision exécutoire ou acte administratif est tout acte juridique unilatéral d'une administration qualifiée et agissant en tant que telle, susceptible de produire des effets de droit.

Considérant que le législateur en prévoyant dans l'*ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974* fixant le régime foncier, des règles postérieures, à fixer par décrets réglementaires, relatives à l'annulation du titre foncier, reconnaît qu'un titre foncier est un acte susceptible d'être entaché d'excès de pouvoir; qu'il s'en suit qu'en l'absence des règles exceptionnelles d'annulation d'un titre foncier, celui-ci est un acte administratif susceptible d'être déféré devant le juge administratif.

Cette motivation est tout à fait intéressante. Après avoir énoncé la définition de l'acte administratif unilatéral fondée sur le critère organique et la conséquence contentieuse qu'elle implique, la Chambre administrative qualifie ensuite le titre foncier. Enfin, de manière allusive, elle indique l'objectif poursuivi par la procédure d'obtention du titre foncier, et son régime d'annulation, en soulignant « que la procédure selon laquelle ces titres (extraits du registre foncier) sont émis, est réglementée pour assurer l'impartialité et la paix sociale, en évitant les abus ». Les arguments utilisés par la Chambre administrative correspondent à l'esprit de la réforme foncière de 1974 : faciliter l'accès à la propriété foncière au plus grand nombre, tout en préservant la paix sociale⁸¹.

Le deuxième élément qui caractérise le titre foncier est l'organe dont il émane.

2. Le titre foncier émane d'une autorité administrative

Dans le système du Code civil⁸², la preuve de la propriété privée résulte, soit, d'actes sous seing privés, soit d'actes notariés⁸³. Tel n'est pas le cas du système d'immatri-

81. Les conflits fonciers sont ceux qui déchirent les membres d'une même famille, divisent les membres des collectivités coutumières.

82. Voir, F. ZÉNATI, « Sur la constitution de la propriété », *Dalloz*, 1985, Chr.XXX, p. 171 et s.

83. Voir, F. CARBONNIER, « Droit civil 3 — Les biens », PUF, 13^e éd., 1990, p. 177 et suiv.

ulation, où les particuliers tiennent leur propriété de l'État. En effet, quoique concernant les intérêts des particuliers, l'accession à la propriété foncière et la preuve de celle-ci, sont étroitement contrôlées par l'État au Cameroun⁸⁴. Comme il a été dit, la procédure d'immatriculation est essentiellement administrative. Et le titre foncier est établi par une autorité administrative, le chef de service provincial des domaines⁸⁵. Issu d'une opération administrative complexe⁸⁶, jalonnée par plusieurs étapes⁸⁷, le titre foncier peut revêtir la forme d'un acte administratif individuel ou collectif.

Le titre foncier est établi sous la forme d'un acte administratif individuel lorsque la procédure d'immatriculation a été engagée par une seule personne, soit dans le cadre de la procédure générale d'immatriculation des parcelles du domaine national occupées ou exploitées, soit dans celle de la transformation de divers actes en titres fonciers. Il a pour destinataire une personne nominativement désignée. Suivant l'article 38 alinéa 2 du décret :

Le propriétaire à l'exclusion de toute autre personne, a droit à un duplicatum du titre foncier et du plan y annexé. Ce duplicatum unique, est nominatif, et le chef de service provincial des domaines en certifie l'authenticité en y apposant sa signature et le timbre du service.

On peut aisément comprendre l'importance de la détention de ce duplicatum par son titulaire; il lui permet de faire la preuve à tout moment, de son droit de propriété, et aux tiers de réaliser des transactions immobilières en toute sécurité.

84. Selon l'article 1^{er} de l'ordonnance 74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier, « [l]'État est le gardien de toutes les terres. Il peut à ce titre intervenir en vue d'en assurer un usage rationnel ou pour tenir compte des impératifs de la défense ou des options économiques ». C'est la première illustration de la volonté des pouvoirs publics camerounais de contrôler la diffusion de la propriété privée foncière. Elle est confirmée par l'érection de la majorité des terres camerounaises en domaine national (article 14 de l'ordonnance).

85. Article 35 du décret de 1976.

86. Sur cette notion, voir M. DISTEL, « La notion d'opération administrative complexe », *La Revue Administrative*, 1981, p. 370 et suiv.

87. Instruction du dossier par les services compétents; publicité; constat d'occupation ou d'exploitation par la commission consultative; bornage; publication de l'avis de clôture de bornage au Journal officiel.

Le titre foncier peut également se présenter sous la forme d'un acte administratif collectif, lorsque l'immatriculation est sollicitée par plusieurs personnes, ayant notamment des droits fonciers indivis. Selon l'article 9 alinéa 2 du décret de 1976 :

Sont habilitées à solliciter l'obtention d'un titre foncier sur une dépendance du Domaine national qu'elles exploitent :

a) les collectivités coutumières, leurs membres⁸⁸ ou toute autre personne de nationalité camerounaise, à condition que l'occupation ou l'exploitation soit antérieure au 5 août 1974, date de publication de *l'ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974*, fixant le régime foncier.

Établi sous la forme d'un seul acte, le titre foncier collectif intéresse plusieurs personnes, nominativement désignées, qui en principe possèdent les mêmes droits réels. Cependant, l'article 38 alinéa 3 du décret de 1976 opère une distinction entre les bénéficiaires d'un titre foncier collectif en décidant que :

Lorsque deux ou trois personnes sont propriétaires indivis d'un immeuble, le titre, son duplicatum et le plan y annexé portent les noms des indivisaires. Le duplicatum est délivré au propriétaire figurant en tête de liste. Les autres propriétaires n'ont droit, sur leur mande, qu'à des copies certifiées conformes de livres fonciers.

3. Le titre foncier crée des droits et des obligations

Le titre foncier, comme tout acte juridique, a pour conséquences de créer des droits réels, et dans une certaine mesure, d'imposer des obligations, notamment celle de la mise en valeur du terrain, à son titulaire.

Le mécanisme de création de ces droits réels se réalise par leur inscription dans le livre foncier⁸⁹. Les droits réels

88. De fréquents conflits fonciers opposent les chefs de ces collectivités coutumières à leurs membres au sujet de l'immatriculation de ces terres. Étant souvent les initiateurs des procédures d'immatriculation, ces chefs abusent de leur autorité, en faisant immatriculer des parcelles de terre à leurs seuls noms.

89. Article 1^{er} alinéa 3 du *décret de 1976*.

ainsi créés, le sont avec le consentement du bénéficiaire du titre foncier, puisque c'est lui qui les a sollicités.

En revanche des obligations lui sont imposées. Il s'agit principalement de l'obligation de mise en valeur, concept-clef, dans le nouveau droit foncier des États en développement⁹⁰, où la propriété est considérée avant tout, comme une propriété sociale⁹¹. La mise en valeur de chaque parcelle de terre est la condition d'accès à la propriété, en même temps, qu'elle participe au développement économique et social du pays⁹². C'est ainsi que l'article 1 du *décret 76-166 du 27 avril 1976* fixant les modalités de gestion du domaine national⁹³, dispose que : « [l]es dépendances non occupées ou non exploitées du domaine national sont attribuées par voie de concession provisoire. Suivant le cas, celle-ci peut être transformée en bail ou concession définitive, dans les conditions prévues par le présent décret ». L'article 2 du même décret précise que : « [l]a concession provisoire est octroyée pour des projets de développements entrant dans le cadre des options économiques, sociales ou culturelles de la Nation ».

Il en résulte que tout détenteur d'une parcelle de terrain doit obligatoirement la mettre en valeur⁹⁴, sous peine de déchéance des droits⁹⁵.

90. M. CAVERIVIERE, M. DEBÈNE, « Le droit foncier sénégalais », Paris, Berger Levrault, 1988, p. 173 et suiv.

91. Les articles 4 et 5 nouveaux de l'*ordonnance 74/2 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier*, prévoient deux cas de déchéance des droits fonciers antérieurs à 1974, si leurs titulaires ne les transforment pas en titres fonciers.

92. Suivant l'article 17 de l'*ordonnance 74-2 du 6 juillet 1974*, « [l]es dépendances du domaine national sont attribuées par voie de concession, bail ou affectation dans des conditions déterminées par décret.

Toutefois, les collectivités coutumières, leurs membres ou toute autre personne de nationalité camerounaise qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance, occupent ou exploitent paisiblement des dépendances de la première catégorie prévue à l'article 15, continueront à les occuper ou à les exploiter. Ils pourront, sur leur demande y obtenir des titres de propriété conformément aux dispositions du décret prévues à l'article 7. »

93. Voir, J.O.R.U.C. du 1/5/76, p. 10.

94. Suivant l'article 5 du *décret de 1976*, toute demande d'octroi de la concession provisoire, doit être accompagnée notamment d'un programme de mise en valeur faisant ressortir les étapes de sa réalisation.

95. L'article 8 du *décret de 1976* prévoit que : « La concession provisoire prend fin :

- à l'expiration du délai prévu à l'article 3 ci-dessus;
- en cas de non-respect des obligations imposées au concessionnaire; »

Comme il a été dit, la force probante du titre foncier n'a de portée juridique absolue, que si la procédure d'immatriculation a été scrupuleusement respectée. Malheureusement, il n'en est pas toujours ainsi dans la pratique⁹⁶. C'est pourquoi le législateur camerounais de 1974, à l'instar de sir Robert Richard Torrens⁹⁷, vulgarisateur du système d'immatriculation, n'a pas exclu la remise en cause des titres fonciers irrégulièrement obtenus, soit par le retrait par voie administrative, soit par l'annulation juridictionnelle.

II. L'ANNULATION JURIDICTIONNELLE DES TITRES FONCIERS IRRÉGULIERS

L'annulation juridictionnelle des titres fonciers irréguliers obéit au régime général d'annulation des actes administratifs. Cette annulation juridictionnelle des titres fonciers repose essentiellement sur des arguments de textes. Elle a été clairement prévue par l'article 7 de l'*ordonnance 74-1 du 6 juillet 1974*, fixant le régime foncier. « Les conditions d'obtention du titre foncier ainsi que les règles relatives à son annulation sont fixées par décret »⁹⁸.

96. Comme le note l'ancien magistrat V. GASSE, « [e]n réalité, ce système théoriquement cohérent et parfait, se révèle insuffisant dans la pratique : il arrive que la publicité manque son but et n'atteigne pas le véritable intéressé, à raison de son éloignement, de son incapacité ou toute autre cause; les papiers peuvent s'égarer, les instructions données s'oublier comme les délais, on ne peut cependant rester sur un qui-vive perpétuel, à l'affût de toute publicité immobilière où l'on peut être intéressé; et cependant, quelle que soit la faute ou même en l'absence de toute faute, la sanction reste la même : la perte du droit. Le danger est d'autant plus grand que le territoire ou le pays possède une propriété très divisée et que les droits sur les terres sont nombreux et enchevêtrés. Les risques de spoliation augmentent alors sensiblement comme le prêteur romain a lutté contre le formalisme du vieux droit romain et le rigorisme des actions de la loi, on assiste à une lutte sourde, mais très réelle, entre le formalisme de la législation foncière et l'implacabilité de ses règles, et la jurisprudence chargée de les appliquer, animée en tout état de cause, du désir ardent de faire triompher la bonne foi contre la lettre et la forme, en maintenant intacts les grands principes de l'institution. » *op. cit.*, p. 158-159.

97. L'article 74 de l'*Act Torrens* prévoyait, malgré le caractère définitif et inattaquable du titre foncier, que celui-ci pouvait être révoqué, notamment en cas de fraude, voir A. SENTENAC, *op. cit.*, note 1, p. 20.

98. Cet article dispose que : « [l]es conditions d'obtention du titre foncier ainsi que les règles relatives à son annulation sont fixées par décret. »

Les règles d'annulation du titre foncier sont aménagées par les dispositions de l'article 2 alinéa 3 du décret n° 76-165 du 27 avril 1976 :

Contrairement, à l'opinion de certains auteurs⁹⁹, et de l'interprétation donnée par certaines décisions de la Chambre

99. C'est le cas de M. BELL, qui, aux termes d'une analyse un peu hâtive, déclare : « [e]n résumé, il apparaît donc que :

- les annulations de titres fonciers irrégulièrement délivrés sur des immeubles non immatriculés relèvent de la seule compétence du ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat (article 1^{er}, alinéa 6, du décret de 1976);
- les annulations de mutations de titres fonciers opérés sur des immeubles immatriculés doivent être soumises :
 - au ministre de l'Urbanisme et l'Habitat en cas de faute de l'administration résultant notamment d'une irrégularité commise au cours de la procédure d'obtention du titre (article 1^{er}, alinéa 8, du même décret),
 - aux tribunaux compétents en cas de résolution de ventes d'immeubles (article 24 du même décret);
- toutes autres demandes d'annulation d'inscription de droits réels immobiliers relèvent de la compétence des tribunaux par application du droit commun », *op. cit.*, p. 286; voir également C. ABBAH-OYONO, qui estime que « Le contentieux camerounais du titre foncier révèle d'autre part certains dysfonctionnements dans la politique jurisprudentielle alors même que les textes sont, contrairement au précédent problème du recours administratif gracieux préalable, d'une clarté irréprochable. En effet, aux termes du décret n° 76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier qui « est la certification officielle de la propriété immobilière, » ledit titre « est inattaquable, intangible et définitif ». Ce qui signifie que l'on ne peut valablement le déférer directement devant le juge administratif sous peine de se voir opposer un jugement d'irrecevabilité fondé sur l'incompétence de la juridiction, exception faite des méthodes indirectes instaurées par le décret susmentionné, *op. cit.*, p. 458. Cette analyse, pour le moins contestable, révèle quelques lacunes dues à une lecture hâtive des textes. D'abord, la particularité de la procédure contentieuse au Cameroun ne permet pas aux justiciables de contester directement un acte administratif devant le juge administratif. Qu'il s'agisse du contentieux de l'annulation ou de l'indemnisation, le recours contentieux doit toujours être précédé par un recours administratif (article 7 de la loi n° 75/7 du 8 décembre 1975). Ensuite, si cet auteur n'avait pas fait une citation tronquée « du décret n° 76/165 du 27 avril 1976 », il se serait rendu compte que l'alinéa 2 de ce décret prévoit deux exceptions au principe posé par l'article premier du décret : « [s]ous réserve des dispositions des articles 2 (alinéa 3) et 24 du présent décret, le titre foncier est inattaquable, intangible, définitif. Il en est de même des actes constatant les autres droits réels attachés à la propriété. »

administrative¹⁰⁰, l'exception d'illégalité du titre foncier peut être soulevée devant la Chambre administrative, de manière incidente, par la mise en cause de la décision du ministre chargé des domaines, qui, soit refuse de procéder au retrait d'un titre foncier prétendu irrégulier, soit, révoque un titre foncier prétendu régulier. L'annulation juridictionnelle de la décision du ministre a pour conséquence, dans le premier cas d'entraîner ipso facto, l'annulation du titre foncier irrégulièrement obtenu, et dans un deuxième cas, de rétablir le titre foncier régulièrement obtenu.¹⁰¹

Nous examinerons d'abord les conditions de fond et de forme d'annulation des titre fonciers irréguliers (A), et ensuite, les effets (B).

100. En interprétant de manière littérale les dispositions de l'article 1^{er} alinéa 2 du décret de 1976 : « [l]e titre foncier est la certification officielle de la propriété immobilière. Sous réserve des dispositions des articles 2 alinéa 3, et 24 du présent décret, le titre foncier est inattaquable, intangible et définitif. Il en est de même des actes constatant les autres droits réels attachés à la propriété », certaines décisions de la Chambre administrative ont rejeté les recours exercés contre des titres fonciers irrégulièrement obtenus, au motif que c'étaient des actes inattaquables par la volonté de « la loi ». La motivation de la plupart de ces décisions est la suivante : « [q]u'un recours en annulation dirigé contre le titre d'immatriculation se heurte donc nécessairement au principe, selon lequel le recours pour excès de pouvoir, recours juridictionnel de droit commun pour l'annulation des actes administratifs illégaux, n'est pas exerçable en principe contre les actes que la loi déclare inattaquables par leur nature, pas plus qu'il ne peut être employé lorsqu'un texte spécial organise un autre recours. » ; CS/CA jugement n° 18 du 26/3/87, *Mbida Mathernus c. État du Cameroun* ; CS/CA jugement n° 25 du 4/87, *Ngnitedem Mathias c. État du Cameroun* ; CS/CA jugement n° 39 du 21/5/87, *Fotso Simonet c. État du Cameroun* ; CS/CA jugement n° 54 du 25/6/8, *Mpondo Dibongue Louis Marie c. État du Cameroun* ; CS/CA jugement n° 58 du 25/6/87, *Ntone Kingue Gabriel et la collectivité Bonantoné c. État du Cameroun* ; CS/CA jugement n° 55 du 15/3/88, *Tato Jean c. État du Cameroun* ; CS/CA jugement n° 60 du 31/3/88, *Akoa Ndongo Luc c. État du Cameroun* ; CS/CA jugement n° 62 du 26/5/88, *Waguia Véronique c. État du Cameroun* ; CS/CA jugement n° 65 du 26/5/88, *Epié Martin c. État du Cameroun* ; CS/CA jugement n° 69 du 30/6/88, *Bernard Elomo Mineli c. État du Cameroun*.

101. Voir CS/CA jugement n° 45 du 25/6/87, *Sobgui Janvier c. État du Cameroun* ; CS/CA jugement n° 3 du 23/11/89 *Pouke Pierre c. État du Cameroun* ; CS/CA jugement n° 5 du 23/11/89, *Nteppe Clermond et autres c. État du Cameroun* ; CS/CA jugement n° 39 du 31/5/90, *Essono Michel c. État du Cameroun* ; CS/CA jugement n° 54 du 26/7/90, *Nkola Lucas c. État du Cameroun* ; CS/CA jugement n° 71 du 24/4/97, *Tedom Placide c. État du Cameroun* ; CS/CA jugement n° 88 du 31/7/97, *Tikum Frederick Njei c. État du Cameroun* ; CS/CA jugement n° 90 du 25/9/9, *Société immobilière Zumi c. État du Cameroun*.

A. LES CONDITIONS DE FOND ET DE FORME D'ANNULATION DES TITRES FONCIERS IRRÉGULIERS

Les titres fonciers irrégulièrement obtenus peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir¹⁰² devant le juge administratif. Ce recours est subordonné à des conditions de fond et de forme.

1. Les conditions de fond

Ces conditions de fond sont énoncées par l'article 2 alinéas 3 et 6 du décret de 1976 :

Toutefois, le ministre chargé des domaines peut, en cas de faute de l'Administration, résultant notamment d'une irrégularité commise au cours de la procédure d'obtention du titre foncier, et au vu des actes authentiques produits, procéder au retrait du titre foncier irrégulièrement délivré.

(La décision du ministre est susceptible de recours devant la juridiction administrative compétente.

Le retrait du titre foncier délivré entraîne la mutation sans frais de ce titre au nom du propriétaire initial, s'il s'agit d'un immeuble immatriculé. Elle remet l'immeuble au même et semblable état où il se trouvait avant la délivrance du titre, s'il s'agit d'un immeuble non immatriculé.) « Le retrait du titre foncier prévu à l'alinéa 3 du présent article ne peut, sauf cas de fraudes du bénéficiaire, intervenir que dans le délai du recours contentieux ».

Les alinéas 3, 4, 5 et 6 de cet article sont en rupture, par rapport aux dispositions du *décret du 21 juillet 1932*, qui ne prévoyait qu'une action personnelle en dommages-intérêts. L'objectif du décret de 1976 est d'assurer une sécurité juridique¹⁰³ aux titulaires des titres fonciers, et en même temps, de s'opposer aux immatriculations illégales.

102. Ce principe a été réaffirmé avec force dans la décision, CS/CA jugement n° 64 du 30/890, *Bilounga Marie Pascaline c. État du Cameroun* : « [a]ttendu qu'il résulte en effet, de l'article 2 alinéa 5 de l'ordonnance 72/6 du 26/8/72, modifiée par les lois n°s 75/17 du 8/12/75 et 76/28 du 14/12/76, que seuls les actes de gouvernement échappent à la connaissance des cours et tribunaux. »

103. B. PACTEAU, « La sécurité juridique, un principe qui nous manque? », *AJDA* 1995, n° spécial, p. 151.

Ces dispositions posent donc deux conditions de fond : la faute imputable à l'Administration et la fraude du bénéficiaire. La personne dont les droits ont été lésés par suite d'une immatriculation doit démontrer d'une part, qu'une faute (a), résultant notamment d'une irrégularité, ou des fraudes (b) ont été commises lors de la procédure d'obtention du titre foncier.

a) La faute imputable à l'Administration

La faute imputable à l'Administration des domaines est nécessairement une faute de service d'une particulière gravité, mais elle n'est pas formellement définie dans le décret de 1976. La difficulté n'est pas nouvelle. La faute est en effet, l'un des concepts juridiques qui n'ont jamais pu être appréhendés en droit, par une définition conceptuelle. On continue toujours de se référer à celle donnée par Planiol, selon laquelle la faute est un manquement à une obligation préexistante. Transposée en droit administratif :

la faute de service est un manquement aux obligations du service c'est-à-dire une défaillance dans le fonctionnement normal du service, incombant à un ou plusieurs agents de l'administration, mais non imputable à eux personnellement.¹⁰⁴

Ces fautes de service sont décelées au cas par cas, lors de l'examen des dossiers par le juge. Ainsi a été qualifié de faute « grossière », le fait pour l'Administration d'immatriculer au profit d'un demandeur, une superficie supérieure à celle qu'il avait sollicitée¹⁰⁵.

104. J. RIVERO, J. WALINE, « Droit administratif », Précis Dalloz, 19^e édition, 2002, p. 278.

105. CS/CA jugement n° 40 du 31/5/90, *Mballa Mballa Dieudonné c. État du Cameroun* : « [a]ttendu que dans le cas d'espèce, l'État a commis une faute grossière en immatriculant au profit de feu Atangana Enyegue, une superficie de 4521 m² alors que ce dernier avait lui-même demandé l'immatriculation sur son terrain de 2695²; ... attendu qu'il s'en suit que, c'est en excédant ses pouvoirs et sans aucune base légale que le titre foncier querellé n° 2840 du département du Nyong et Sanaga a été délivré le 1^{er} février 1971, au vu d'un procès-verbal de bornage dit rectificatif et dressé dans des conditions obscures et en tout cas en violation de la procédure légale d'immatriculation, et que ledit titre foncier doit être annulé »; même solution dans la décision CS/CA jugement n° 30 du 26/3/92, *Mveng Ndy née Mendouga Marguerite c. État du Cameroun*.

La faute de l'Administration peut aussi consister en la falsification des pièces du dossier¹⁰⁶ de l'immatriculation ou de la substitution du nom du demandeur initial par des noms étrangers à la procédure d'obtention du titre foncier. Elle a été considérée comme une irrégularité commise au cours de la procédure d'obtention du titre foncier, l'attribution illégale d'un terrain domanial, qui vicie le titre foncier subséquent obtenu¹⁰⁷. Il en est de même d'un visa de vente irrégulièrement délivré par le ministre chargé des domaines¹⁰⁸. Le fait pour l'Administration de ne pas tenir compte des oppositions

106. CS/CA jugement n° 64 du 30/8/90, *Mlle Bilounga Pascaline c. État du Cameroun, supra*.

107. CS/CA jugement n° 51 du 30/1/97, *Ngo Eog Christine c. État du Cameroun* : « ...Attendu que sans rapporter la preuve contraire des éléments du dossier produits par l'Administration pour justifier l'irrégularité relevée, notamment l'absence de demande d'attribution du lot litigieux et le fait que le même avait initialement été attribué au sieur Bisseck Pius, la recourante se contente d'invoquer la pratique instaurée en la matière par les services concernés, en s'abritant en outre derrière le titre foncier délivré en premier lieu à son profit; Attendu à cet égard, que la pratique ne saurait se substituer à la loi, et que pour les cas de cette nature laissés impunis, le texte susvisé ne fait pas obligation à l'Administration de recourir à la sanction d'annulation qu'il prescrit; Attendu que s'agissant du titre foncier dont elle se prévaut, la recourante ne saurait se prévaloir de son caractère inattaquable, ledit titre, selon les clauses dont il est assorti, ne lui ayant été délivré qu'à titre précaire, faute d'investissement au moment de son retrait. » Dans le même sens : CS/CA jugement n° 80 du 31 juillet 1997, *Ngwem Honoré c. État du Cameroun*; CS/CA jugement n° 81 du 31 juillet 1997, *Ngwem Isabelle c. État du Cameroun*; CS/CA jugement n° 82 du 31 juillet 1997, *Eock Ngwem Léonard c. État du Cameroun*; CS/CA jugement n° 83 du 31 juillet 1997, *Eog Christine c. État du Cameroun*.

108. CS/CA jugement n° 65 du 27/3/97, professeur *René Essomba c. État du Cameroun* : « [a]ttendu qu'en établissant ledit titre avant l'issue définitive d'un litige faisant l'objet d'une procédure judiciaire sur l'immeuble en question, l'Administration susvisée a méconnu le texte cité ci-dessus, irrégularité susceptible de la sanction de retrait du titre foncier prévue à l'article 2 du même texte qui prescrit ce qui suit : "[t]outefois le ministre chargé des domaines peut, en cas de faute de l'Administration, résultant notamment d'une irrégularité commise au cours de la procédure d'obtention du titre foncier, et au vu des actes authentiques produits, procéder au retrait du titre foncier irrégulièrement délivré"; qu'il s'en suit que le recours est fondé et qu'il y a lieu d'y faire entièrement droit en ordonnant l'annulation du visa de vente accordé à l'acte de vente litigieux et le retrait du titre foncier n° 23373/Mfoundi subséquent. » L'article 10 nouveau, de l'ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier énonce que : « [l]es personnes physiques ou morales de nationalité étrangère désirant investir au Cameroun, peuvent conclure des baux ou acquérir des propriétés immobilières, sauf dans les zones frontalières; les actes établis à cet effet doivent à peine de nullité, être revêtus du visa du ministre chargé des domaines. »

soulevées au cours de la procédure d'immatriculation¹⁰⁹. Celle-ci peut également consister en l'établissement d'un titre foncier sur un terrain déjà immatriculé¹¹⁰. Et enfin, l'établissement par la commission consultative, d'un procès-verbal de déchéance des droits sur un terrain en cours d'immatriculation, alors que, ledit terrain avait été effectivement mis en valeur¹¹¹.

Des particuliers peuvent aussi utiliser des moyens frauduleux pour obtenir des titres fonciers.

109. Voir CS/CA jugement n° 78 du 31/7/97, *Djinou Tchale André c. État du Cameroun* :

« [a]ttendu en l'espèce qu'au cours de la procédure d'obtention du titre foncier litigieux, le requérant a introduit une opposition faisant valoir son occupation effective et ses investissements réalisés sur les lieux litigieux depuis 1935; qu'il ne ressort pas du dossier qu'une suite a été donnée à cette opposition par l'Administration mise en cause qui dans sa réponse au recours gracieux formé par l'intéressé s'est contentée d'indiquer que ledit recours était tardif, le délai de recours contentieux étant expiré selon elle;

[a]ttendu que tel n'est cependant pas le cas, le requérant affirmant qu'il n'a eu connaissance de l'existence du titre foncier en question qu'à l'occasion de la procédure d'immatriculation qu'il a entreprise à son tour sur son terrain, affirmation dont l'Administration ne rapporte pas la preuve contraire.

Qu'en délivrant ainsi le titre foncier litigieux sans avoir réglé l'opposition du requérant, l'Administration mise en cause n'a pas assuré à cette opération la régularité nécessaire.

Qu'il s'en suit que le recours est fondé et qu'il y a lieu par conséquent d'ordonner le retrait du titre foncier querellé. »

110. CS/CA jugement n° 65 du 29/7/93, *Waha Emmanuel c. État du Cameroun*; CS/CA jugement n° 86 du 31/7/97, *Eyebé Moïse et consorts c. État du Cameroun* : « [...] Que sans contester cette situation conflictuelle due à sa faute, l'Administration se contente d'invoquer le caractère inattaquable du titre foncier, alors qu'un même terrain ne saurait comporter à la fois plusieurs titres fonciers parallèles. »

111. Voir CS/CA jugement n° 87 du 31/7/97, *Nkang Martin c. État du Cameroun* : « [q]u'il ressort par ailleurs du procès-verbal de constat de mise en valeur dressé le 12 juillet 1994 par la commission désignée à cet effet par arrêté n° 256/AP/F/B1/SDD du 12 juillet 1994 par le préfet de Bamboutos, que le requérant fait sur les lieux les réalisations décrites ainsi qu'il suit :

« [l]e concessionnaire a fait construire sur ledit lot deux maisons en brique de terre crépis, deux hangars en bois et une fondation en moellons, évaluée à 792000 Frs »;

[a]ttendu qu'en prononçant la déchéance du recourant sur la base des éléments ainsi erronés pour attribuer ensuite le lot litigieux à un tiers, l'Administration a exposé ces mesures à la sanction prévue par l'article 2 du décret n° 76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier qui dispose ... »

b) La fraude du bénéficiaire

La fraude du bénéficiaire du titre foncier est évoquée de manière elliptique, par l'article 2 alinéa 6 : « [l]e retrait du titre foncier prévu à l'alinéa 3 du présent article ne peut, sauf, cas de fraudes du bénéficiaire, intervenir que dans le délai du recours contentieux ».

Dans son acception générale la fraude est définie comme une action faite de mauvaise foi dans le but de tromper, ou une tromperie, falsification punie par la loi.

Ces fraudes peuvent se concrétiser, au cours de la procédure d'obtention du titre foncier, par l'adjonction du nom d'un tiers, étranger à la procédure d'immatriculation, et la délivrance en son nom, du duplicatum du titre foncier, en lieu et place du véritable demandeur¹¹². La fraude du bénéficiaire peut aussi se révéler par la remise de faux documents, en vue

112. CS/CA jugement n° 41 du 28/6/89, *Atéba Barthélémy c. État du Cameroun* : « [...] Qu'alors qu'il attendait l'aboutissement de son dossier régulièrement introduit et auquel aucune opposition ne lui avait été signalée, il devait apprendre début juillet 1987 que celui-ci avait donné lieu à l'établissement du titre foncier n° 15494/MF du 23 avril 1985, lequel avait été délivré à un certain Ndeme Sanama Jean Pierre. Que s'informant sur la manière dont le nom de Ndeme Sanama Jean Pierre avait pu être porté sur le TF de son terrain, il devait apprendre que, lors de l'établissement du plan de l'immeuble, le 21 juillet 1984, dont il obtenait par ailleurs copie, le fonctionnaire du cadastre, usant de fraude, avait mentionné, au contraire du PV de bornage versé au dossier, que ledit bornage était effectué au profit de Ateba Barthélemy et de Ndeme Sanama Jean Pierre; [a]ttendu que, c'est sur la seule base de cette mention que le titre foncier en cause avait été dressé aux noms de Ateba Barthélemy et Ndeme Sanama Jean Pierre, puis délivré à ce dernier qui n'avait aucun droit et dont par ailleurs le nom n'aurait dû venir en seconde position, alors que l'article 38 alinéa 3 du décret n° 76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier dispose [...] ».

Dans cette espèce, l'allégation de fraude du bénéficiaire, qui n'est autre qu'un agent de l'Administration du cadastre, a été facilement corroborée par l'examen des pièces du dossier d'immatriculation : demande en quatre exemplaires, procès-verbal de bornage et plan parcellaire. Ces différents documents ne portaient que le nom de Ateba Barthélemy. C'est donc manifestement après ces différentes étapes que le nom de Ndeme Sanama Jean Pierre a été inscrit sur le livre foncier. Ce procédé frauduleux est couramment utilisé par des agents des Administrations du cadastre et des domaines, qui se retrouvent ainsi titulaires de plusieurs titres fonciers.

de la transformation des actes en titres fonciers¹¹³. A été aussi considéré comme fraude, le fait pour le gérant d'une société commerciale de faire immatriculer en son propre nom, un terrain acquis par ladite société¹¹⁴.

C'est à l'occasion de la procédure d'immatriculation des parcelles du domaine national, exploitées ou occupées par les collectivités coutumières, ou par leurs membres, que se manifestent de nombreux cas de fraudes. Ainsi, a été considéré comme fraude, le fait pour un mandataire portant le même patronyme que son mandant, de faire immatriculer un terrain en son nom¹¹⁵. La fraude du bénéficiaire peut aussi se réaliser lors d'une opération de rectification d'un titre foncier indivis¹¹⁶. Enfin la fraude peut prendre une tournure cocasse, comme dans les affaires *Ekeksi Fidèle c. État du Cameroun*¹¹⁷

113. Jugement n° 105 du 30/5/91, *Sam Ebollo Mandessi Bell c. État du Cameroun*.

114. CS/CA jugement n° 61 du 27/3/97, *Société Africaine commerciale de Diffusion c. État du Cameroun* : « [a]ttendu en l'espèce, qu'il ressort des pièces du dossier, notamment du procès-verbal en date du 4 juillet 1981, du sous-préfet de Douala Ivo, constatant la remise des tôles aux détenteurs coutumiers du terrain litigieux et des copies de chèques émis au notaire instrumentaire, Maître Ebongue Akwa, que ledit terrain a été acheté par la Société Afcodi, et non personnellement par son gérant, Hernandez; [q]u'ainsi, c'est par fraude commise avec la complicité de l'officier public instrumentaire que le titre foncier a été délivré audit gérant. »

115. CS/CA jugement n° 1 du 26/11/98, *Zibi Zanga Jean c. État du Cameroun*. En l'espèce, le requérant, illettré, détenteur d'un terrain coutumier, avait mandaté son cousin, Zibi Edima Jean, d'engager la procédure d'immatriculation de son terrain. Mais celui-ci détourna la procédure d'obtention du titre foncier à son profit.

116. CS/CA, jugement n° 20 du 24/2/94, *Othou Edzoa Jean c. État du Cameroun* : « Attendu qu'il est ainsi clair, que si il y a fraude, ce ne peut être que le fait de Mveng Messende Jacques, qui veut accaparer les biens de son feu frère, car non seulement toute la publicité exigée par la loi (publication de l'avis de clôture de bornage au Journal officiel) était faite sans que Mveng Messende Jacques s'oppose à l'immatriculation du terrain au profit de lui-même et de son feu frère Othou Messende Jean, mais encore, et plus fort, il a détenu pendant dix ans, le titre foncier commun, sans en demander la rectification, au nom d'une omission ou d'une erreur quelconque. »

117. CS/CA jugement n° 73 du 28/9/2000, *Ekeksi Fidèle c. État du Cameroun* : « [a]ttendu que pour obtenir le titre foncier litigieux les bénéficiaires dudit document ont présenté ceux qui habitent les lieux, y compris la recourante, comme les voisins qui n'habitent pas les lieux, induisant ainsi en erreur les membres de la commission consultative de croire que même les maisons qui s'y trouvaient lui appartenaient, et ceci, au détriment de leurs légitimes propriétaires et occupants; Attendu que de ce qui précède qu'une erreur ou une fraude était commise par l'Administration dans la procédure d'établissement du titre foncier querellé;

et succession *Ndefo Mbewou c. État du Cameroun*¹¹⁸. Dans les deux affaires, des personnes résidant dans la propriété des requérants avaient réussi le tour de force, de faire immatriculer en leurs noms, des terrains appartenant à ces derniers.

À cet égard, l'Administration des domaines devrait redoubler de vigilance tout au long de la procédure d'obtention du titre foncier. Elle devrait s'assurer que les éléments contenus dans le dossier d'immatriculation sont conformes aux dispositions du *décret n° 76/165 du 27 avril 1976*. Il est en effet de notoriété publique qu'au Cameroun, la plupart des procédures administratives, engagées en vue de l'obtention d'autorisations et titres divers, ne sont pas toujours conduites avec l'impartialité et la régularité souhaitées. Il arrive qu'un dossier complètement constitué soit vidé de ses éléments en cours de procédure : subtilisations de timbres fiscaux, égarement malicieux de copies certifiées de documents divers exigés pour la circonstance (copies d'actes de naissance, copies certifiées de cartes d'identité etc...). Parfois c'est tout le dossier qui disparaît! Ce sont là, des faits répréhensibles qui font partie de la mal-administration camerounaise, et à laquelle les administrés sont habitués, et parfois résignés. Ne recevant pas, la plupart du temps, de récépissés en contrepartie du dépôt des dossiers, ces administrés, lorsqu'ils s'en plaignent, ne peuvent pas rapporter la preuve de la faute commise par l'Administration.

[a]ttendu que cette situation rentre dans le cadre des dispositions de l'article 2 du *décret n° 76/165 du 27 avril 1976*, surtout que les fonctionnaires de l'Administration avaient constaté, au profit du détenteur dudit titre foncier, les mises en valeur qui sont les réalisations de la requérante et des autres personnes; attendu que le silence gardé par le Minuh laisse croire qu'il n'a aucun argument valable à opposer aux articulations de la requérante. »

118. CS/CA jugement n° 74 du 28/9/2000, succession *Ndefo Mbewou c. État du Cameroun* :

« [a]ttendu que les 13 enfants de feu Ndefo Mbewou ont été privés de leur immeuble par des manœuvres frauduleuses de sieur Mbouobouo qui lui ont permis de tromper la vigilance de l'Administration des domaines et le faire établir un titre foncier en son nom sur près de 4 hectares de terrains appartenant à la succession Ndefo Mbewou; attendu qu'en faisant établir ledit titre foncier, le sieur Mbouobouo a, à l'insu des héritiers du feu Mbewou, fait figurer les noms et signatures de ces derniers sur le procès-verbal de bornage comme étant les riverains, alors qu'il s'agit du terrain de leur feu père. »

2. Les conditions de forme

Les conditions de forme indiquent les procédures administrative et contentieuse par lesquelles les personnes lésées par une immatriculation peuvent soulever l'exception d'illégalité du titre foncier en cause. À la différence du *décret du 21 juillet 1932*, qui ne prévoyait qu'une action personnelle en dommages intérêt à la suite d'une immatriculation dolosive, le *décret n° 76/165 du 27 avril 1976* donne à la personne lésée par une immatriculation entachée de faute ou de fraude, la possibilité de remettre en cause par la voie incidente, la légalité du titre foncier irrégulièrement obtenu. Le requérant doit d'abord saisir le ministre chargé des domaines d'un recours gracieux sollicitant le retrait du titre foncier (a). Ce n'est qu'après le rejet de ce recours administratif que la personne lésée par l'immatriculation peut introduire un recours contentieux auprès de la Chambre administrative de la Cour suprême (b).

a) La saisine préalable du ministre chargé des domaines

La saisine du ministre des domaines est implicitement prévue par l'article 2 alinéa 3 du décret de 1976 :

[t]outefois le ministre chargé des domaines peut, en cas de faute de l'Administration résultant notamment d'une irrégularité commise au cours de la procédure d'obtention du titre foncier, et au vu des actes authentiques produits, procéder au retrait du titre foncier irrégulièrement délivré.

Il appartient donc à la personne lésée par l'immatriculation de saisir le ministre chargé des domaines, dans un délai de deux mois à compter de l'établissement du titre foncier, d'un recours administratif, en invoquant des arguments de droit et de fait. Ce délai est difficile à respecter dans la pratique. C'est généralement au moment où le bénéficiaire du titre foncier veut prendre possession des lieux, que les personnes lésées par l'immatriculation, prennent connaissance de l'existence du titre foncier. Lorsque la faute de l'Administration est manifestement grossière, le ministre

chargé des domaines passe outre ces délais, et procède au retrait du titre foncier¹¹⁹.

Quelle que soit la décision que pourrait prendre le ministre, le retrait ou le refus de retrait du titre foncier, celle-ci « est susceptible de recours devant la juridiction administrative compétente ». (Article 2 alinéa 4 du décret de 1976).

La procédure instituée par cette disposition appelle quelques observations. Tout d'abord, cette procédure est manifestement une survivance de la théorie du ministre juge¹²⁰, abandonnée depuis lors, par l'arrêt du Conseil d'État français du 13 décembre 1889, Cadot¹²¹. C'est par cet arrêt de principe que le Conseil d'État français s'est attribué la compétence à connaître du contentieux des actes administratifs : « Cons.que, du refus du maire et du conseil municipal de Marseille de faire droit au sieur Cadot, il est né entre les parties un litige dont il appartient au Conseil d'état de connaître¹²² ».

119. Seul le ministre chargé des domaines peut procéder au retrait d'un titre foncier irrégulier. Cette règle a été réaffirmée dans la décision CS/CA jugement n° 44 du 25/6/87, *Nkoulou Thadé c. État du Cameroun*. En l'espèce c'est un chef de service provincial des domaines qui avait pris une décision suspendant un titre foncier.

120. Sur cette théorie, Maurice Hauriou a donné des explications suivantes : « Stade de la juridiction ministérielle. » « Depuis le commencement du XIX^e siècle jusque vers 1860, on a cru pratiquement, dans le monde administratif, que les décisions exécutoires prises par les administrateurs sur des réclamations, surtout celles prises les ministres, constituaient des jugements de première instance. Cette opinion reposait sur une équivoque, en ce sens qu'elle confondait le jugement psychologique d'ordre intérieur que comporte toute décision avec le jugement juridictionnel d'ordre extérieur que comportent les instances. Mais cette opinion présentait des avantages pratiques : d'une part, elle fournissait une explication de l'effet exécutoire des décisions administratives, il était entendu qu'elles s'exécutaient « comme des jugements » ; d'autre part, elle masquait la difficulté de la liaison du contentieux, le ministre, en rendant sa décision sur la réclamation de l'administré, acceptait le contentieux en ce sens qu'il acceptait que sa décision, considérée comme un jugement de première instance, fût portée en appel au Conseil d'État. Ainsi il acceptait l'instance, non pas à la façon d'une partie, mais à la façon d'un juge de premier degré qui accepte que sa sentence soit portée en appel et qui, d'ailleurs, vient la défendre devant le juge du second degré », « Précis de droit administratif et de droit public », réédition Dalloz, 2002, note 19, p. 383 ; voir également H. BONNEAU, « La règle de la décision préalable devant les nouveaux tribunaux administratifs », Paris, Recueil Dalloz, 1955, p. 11 et suiv.

121. Voir, « Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative française », Dalloz, 14^e édition, 2003, n° 5, p. 37 et suiv.

122. *Ibid.*

Ensuite, elle n'est que la confirmation de la procédure administrative précontentieuse de droit commun, instituée par l'article 12 de l'ordonnance 72/6 du 26 août 1972, fixant la procédure devant la Cour suprême¹²³. Cette saisine du ministre chargé des domaines est enserrée dans un délai précis. Il est de deux mois¹²⁴ à compter de l'inscription des droits réels sur le livre foncier¹²⁵. Il s'agit là d'une vue purement théorique, parce que dans la pratique, le juge administratif retient la date à laquelle le requérant a eu connaissance de l'existence du titre foncier¹²⁶. C'est à l'issue des ces deux mois que le requérant peut alors saisir le ministre chargé des domaines, d'un recours administratif préalable. Le recours contentieux ne peut être valablement introduit auprès de la Chambre administrative de la Cour suprême, que soixante jours à compter du rejet du recours administratif.

b) *Le recours contentieux*

Ce recours contentieux est régi par l'article 7 de la loi n° 75/17 du 8 décembre 1975 fixant la procédure devant la Cour suprême statuant en matière administrative :

sous peine de forclusion, les recours contre les décisions administratives doivent être introduits dans un délai de 60 jours à compter de la décision de rejet de recours gracieux visé à l'article 12 de l'ordonnance n° 72/6 du 26 août 1972.

Ces délais courent, pour les actes qui doivent être notifiés, du lendemain de leur notification à personne ou à domicile.

123. « Le recours devant la cour suprême n'est recevable qu'après rejet d'un recours gracieux adressé au ministre compétent ou à l'autorité habilitée à le recevoir, pendant un délai de trois mois sur une demande ou une réclamation qui lui est adressée. »

124. Arrêt n° 137/CFJ/CAY du 26/1/71, *Alaï Belobo Nestor c. État du Cameroun*.

125. L'article 12 alinéa 2 dispose que : « *Le recours gracieux, à peine de forclusion être forme : a) dans les deux mois de publication ou de notification de la décision attaquée.* »

126. C'est tout à fait par hasard que la plupart des requérants ont connaissance de la procédure d'obtention du titre foncier, engagée sur leur terrain; ou de l'existence d'un titre foncier irrégulièrement obtenu sur leur terrain. Voir, CS/CA jugement n° 41 du 28/6/89, *Ateba Barthélemy c. État du Cameroun*, précité.

Les requêtes en annulation des titres fonciers qui ne respectent pas ces délais¹²⁷ sont déclarées irrecevables, pour forclusion. Il faut cependant, faire la distinction selon que le motif d'annulation se fonde sur la faute de service commise au cours de la procédure d'obtention du titre foncier, ou sur la fraude du bénéficiaire. Lorsque le recours intenté en vue de l'annulation d'un titre foncier se fonde sur la faute de l'Administration, le délai de recours contentieux est celui de droit commun, c'est-à-dire de soixante jours¹²⁸ à compter de la décision explicite de refus du ministre chargé des domaines. Le retrait¹²⁹ ou l'annulation du titre foncier ne peut intervenir que dans ce délai. Ainsi, encourt la censure du juge administratif, la décision du ministre chargé des domaines, qui viole cette règle¹³⁰. Il s'agit d'assurer, malgré tout, un

127. CS/CA jugement n° 74 du 27 septembre 1979, *Talé Ntem c. État du Cameroun*; CS/CA jugement n° 50 du 25 juin 1987, *Sieur Nana André c. État du Cameroun*; CS/CA jugement n° 65 du 30 août 1990, *Onana Louis Bernard et autres c. État du Cameroun* : « [a]ttendu que le demandeur ayant, le 4 mai 1988, adressé au ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat une requête tendant à l'annulation de l'arrêté 00180/Y9/MINUH/ D310 ordonnant le retrait foncier n° 14763/Mfoundi, devait tenir son recours gracieux pour rejeter à la date du 5 août 1988; il ne pouvait ensuite se pourvoir valablement devant le juge administratif que jusqu'au 5 octobre 1988 inclus. Attendu qu'il s'en suit que le recours contentieux intenté le 26 octobre 1988, date de l'enregistrement du recours au greffe de la Chambre, l'a été hors délai et mérite dès lors d'être rejeté pour forclusion. »

128. Article 7 de la loi n° 75/17 du 8/12/75 fixant la procédure devant la cour suprême statuant en matière administrative.

129. Cette règle a été appliquée dans la décision CS/CA jugement n° du 23/11/89 *Pouke Pierre c. État du Cameroun* : « [a] Attendu qu'il ressort des pièces du dossier de procédure que le demandeur n'a commis aucune faute, au contraire, le représentant de l'État reconnaît explicitement dans sa défense que c'est l'Administration domaniale qui a commis une faute, faute résultant de la consécration des travaux de la commission consultative; que le titre foncier n° 4322/Haut-Nkam ayant été établi le 6 octobre 1980, force nous est de reconnaître que l'arrêté n° 259/Minuh/AD/DO3 du 30 avril 1984 a été pris hors du délai du recours contentieux; ». Rappelons que le retrait d'un titre foncier ne peut intervenir que pour des raisons d'illégalité. Si le ministre chargé des domaines, autorité administrative, peut procéder au retrait d'un titre foncier, *a fortiori*, une juridiction administrative dont la fonction est de contrôler la conformité des actes administratifs par rapport à la légalité. Il résulte que, le ministre chargé des domaines ne peut procéder au retrait d'un titre irrégulier, que dans la mesure où ce retrait ne fait que prévenir ou précéder l'annulation que le juge administratif serait amené à prononcer.

130. CS/CA jugement du 11 juin 1981, *Kamdem Waffo c. État du Cameroun*; CS/CA, jugement n° 3 du 23 novembre 1989, *Sieur Pouké Pierre c. État du Cameroun* : « [q]ue le titre foncier n° 4322/Haut-Nkam ayant été établi le 6 octobre 1980, force nous est de reconnaître que l'arrêté n° 259/MINUH/AD/DO3 du 30 avril 1984 a été pris hors délai du recours contentieux. »

minimum de sécurité juridique au bénéficiaire du titre foncier, en ne prolongeant pas indéfiniment les délais de contestation.

En revanche, lorsque le recours se fonde sur la fraude du bénéficiaire, l'illégalité du titre foncier peut être invoquée à tout moment¹³¹, parce qu'il n'en est résulté aucun droit pour son bénéficiaire. En raison de la règle, *fraus omnia corrumpit*, la fraude corrompt tout, un titre foncier obtenu par fraude de son bénéficiaire est un acte non créateur de droits¹³². Les manœuvres frauduleuses qui sont intervenues dans l'établissement de tels titres fonciers ont pour conséquence de mettre un obstacle à leur caractère inattaquable, intangible et définitif.

B. LES EFFETS DE L'ANNULATION JURIDICTIONNELLE DE TITRES FONCIERS IRRÉGULIERS

Les effets de l'annulation juridictionnelle de titres fonciers¹³³ sont énergiques. Ils ont pour conséquence de frapper de nullité absolue, les titres fonciers irrégulièrement obtenus, et ceci à deux points de vue : d'une part, cette nullité a un effet *erga omnes*, c'est-à-dire, qu'elle vaut à l'égard de tous, et d'autre part, elle est rétroactive.

1. L'effet *erga omnes* de l'annulation

L'annulation juridictionnelle d'un titre foncier a pour effet d'entraîner sa disparition, de le soustraire de l'ordonnancement

131. Voir, CE Set 17/6/55, sieur Silberstein : « [c]onsidérant que si, les décisions individuelles ayant créé des droits ne peuvent être légalement rapportées, dans le cas où elles seraient entachées d'illégalité, que jusqu'à l'expiration du délai du recours contentieux, cette règle ne saurait recevoir application à l'égard des décisions provoquées par des manœuvres frauduleuses », Recueil Lebon, 1955, p. 334.

132. La jurisprudence administrative française est depuis longtemps fixée, en matière d'actes administratifs obtenus par fraude. Voir, CE.Ass.12/4/35, Sieur Savaritch : obtention de la nationalité française au moyen de procédés frauduleux destinés à dissimuler sa véritable identité et des actes de son passé, Recueil Lebon, 1935, p. 520; CE. Sect. 18/11/1966, sieur Silvani : délivrance d'un certificat d'aptitude professionnelle à la suite d'épreuves entachées de fraudes, AJDA, 1967, p. 222 et suiv.; CE. Sect. 12/12/1987, Tschibangu, A.J.D.A 1987, p. 86 ...

133. Dans ses décisions, la Chambre administrative utilise les formules suivantes : « [i]l est d'ordonné le retrait du titre foncier », « le titre foncier est annulé. »

juridique. Deux hypothèses doivent cependant être envisagées : s'il s'agit d'un immeuble déjà immatriculé, la mutation du titre foncier en cause s'opère sans frais au profit du propriétaire initial; si l'immeuble n'est pas immatriculé, il est remis à son état initial. Cette annulation a un effet à l'égard de tous, vis-à-vis des tiers, et vis-à-vis de l'Administration. Le titulaire d'un titre foncier obtenu par la faute de l'Administration ou par fraude, ne peut plus s'en prévaloir. L'Administration des domaines est tenue d'exécuter la décision de retrait prononcée par la Chambre administrative¹³⁴, c'est-à-dire de procéder au retrait d'office du titre foncier, sans que l'intéressé en fasse la demande.

2. L'effet rétroactif de l'annulation

L'annulation juridictionnelle d'un titre foncier a un effet rétroactif, c'est-à-dire, que le titre foncier annulé est réputé n'avoir jamais existé. Toutes les conséquences juridiques qu'il a pu produire doivent être anéanties. Il en est ainsi, des hypothèques qui auraient pu être inscrites sur le titre foncier. Mais, ce principe de rétroactivité de l'annulation sera difficile à mettre en œuvre dans la pratique, si l'immeuble irrégulièrement immatriculé a été vendu, ou si le titre foncier a fait l'objet d'une mutation. Comme l'écrivait Raymond Odent, à propos de l'effet parfois fictif, du principe de rétroactivité de l'annulation des actes administratifs unilatéraux, « ...il n'appartient à aucune puissance humaine d'empêcher que ce qui a existé ait existé et d'effacer les inévitables effets qu'ont produit des actes annulés pendant toute la durée précédant leur annulation¹³⁵».

134. Par exemple dans sa décision CS/CA jugement n° 64 du 30/8/90, *Biloungá Marie Pascaline*, précitée, la Chambre administrative décide : « article 1^{er}. Que le recours est fondé, et par conséquent le retrait du titre foncier n° 12760 du département du Mfoundi, établi le 25 mars 1983, est ordonné. »

135. Conclusions sur CE 27/5/49, Véron-Réville, GAZ.Pal.1949.2.34, cité par C. DEBBACSH, J.C. RICCI., « Contentieux administratif », Précis Dalloz, 7^e édition, 2001, p. 826.

CONCLUSION

Nous pouvons dire que la jurisprudence administrative camerounaise est fixée sur la nature juridique et le régime d'annulation du titre foncier. Du point de vue organique et formel, le titre foncier est un acte administratif unilatéral, susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Son caractère inattaquable, intangible et définitif, peut être remis en cause, s'il est avéré qu'il a été obtenu de manière irrégulière. Par ailleurs, le mérite de la jurisprudence étudiée, est d'avoir révélé au grand jour, des actes délictueux commis par certains administrés et certains agents de l'Administration des domaines et du cadastre, sous l'anonymat de la faute de service.

Introduit par le *décret colonial français du 21 juillet 1932*, confirmé par le *décret camerounais n° 76-165 du 27 avril 1976*, le régime de l'immatriculation, inspiré du système Torrens, est aujourd'hui, faute d'institution foncière de rechange, irréversible. Son objectif principal est d'asseoir la propriété immobilière sur des bases juridiques sûres. Après plus de 30 ans d'application, cet objectif est partiellement atteint. Des milliers de titres fonciers sont délivrés par an. Mais des obstacles structurels s'y dressent encore : inaccessibilité de la procédure d'immatriculation à la majorité de la population, notamment des zones rurales économiquement défavorisées, où des pesanteurs sociologiques imposent l'application des normes juridiques parallèles — droit écrit et pratiques coutumières foncières — sur le sol¹³⁶; des tracasseries administratives surgissent à chaque étape de la procédure; les taux officiels des frais d'immatriculation¹³⁷, ne sont pas toujours ceux qui sont appliqués dans la pratique. Le système peut être amélioré. C'est la raison pour laquelle des

136. C'est le cas dans certaines localités du Nord-Cameroun, où subsistent des systèmes sociaux quasi féodaux. Voir, A. TEYSSIER, O. HAMADOU, C. SEIGNOBOS, « Expériences de médiation foncière dans le Nord Cameroun ». Source : [En ligne] <http://www.fao.org/docre/005>, date d'accès : 23 août 2004.

137. Par exemple, les frais des levées topographiques s'élèvent en principe, à 27. 500F.CFA. Dans la pratique, le demandeur à l'immatriculation, débourse le triple de cette somme, parce qu'il supporte de fait, « les frais de déplacement » des membres de la Commission consultative, chargée de réaliser les opérations de délimitation, de bornage, et du constat d'occupation ou d'exploitation du terrain.

réformes sont actuellement envisagées par les pouvoirs publics camerounais. Elles porteraient essentiellement : sur l'efficacité de la publicité des avis de demandes d'immatriculation, clé de succès du système; compte tenu des difficultés de parution régulière du Journal officiel, on envisagerait de faire publier ces avis des demandes d'immatriculation dans les organes de presse à large diffusion tels que, « Cameroon Tribune », (quotidien gouvernemental), et dans « La Nouvelle Expression, Le Messenger, Mutation, (presse privée); les délais de publicité des avis de demande d'immatriculation devraient être allongés. Ils passeraient de un à trois mois; et enfin, on veillerait sur l'effectivité des bornages et enquêtes contradictoires sur le terrain. C'est à ce prix que la sécurité de la procédure d'obtention du titre foncier serait assurée. Dans une perspective plus large, on peut dire que la sécurité de l'occupation foncière et immobilière est actuellement un souci majeur et commun, de la plupart des États africains. Elle est indissociable de leur environnement juridique, social et économique. Certains États, comme le Sénégal¹³⁸, se sont déjà résolument engagés dans la voie des réformes.

Aloys Mpeassa
Faculté des sciences juridiques et politiques
de l'Université de Douala
B.P. 4982 DOUALA — Cameroun
Tél. : (237) 936-5896
Courriel : ampeassa@yahoo.fr

138. Ministère de l'Habitat et de la Construction du Sénégal, Comité National II, Programme des Nations Unies pour les Établissements humains, « Étude sur la sécurité de l'occupation foncière et immobilière et la bonne gouvernance », Rapport final, avril 2004. Source : [En ligne] <http://www.unchhs.org/campaigns/governance/documents>, date d'accès 23 août 2004.