SOMMAIRE

Table des matières

Liste des abréviations et acronymes 2

Editorial 3

INTRODUCTION 4

I. OBJECTIFS DE L'ETUDE 6

A- Objectif général 6

B- Objectifs spécifiques 6

II. DEMARCHE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE 6

A. Précisions méthodologiques 6

B. Cadre de l'étude 7

C. Les outils utilisés dans le cadre de l'étude 7

D. Collecte des données 8

E. Difficultés et limites de l'étude 8

III- RESULTATS DE L'ETUDE 8

A. Caractéristiques socio démographiques des personnes enquêtées 9

B. Etat des lieux de la procédure d'immatriculation directe 9

1. Les étapes de la procédure d'immatriculation directe 10

a. L'étape départementale de la procédure 10

b. L'étape régionale de la procédure 10

2. Les personnes impliquées 11

3- Les délais 12

4. Les coûts 13

a- ***les frais règlementaires*** 14

b- ***Les frais non réglementaires*** 15

C - Les manifestations de la corruption dans la procédure d'immatriculation directe 16

a) Le témoignage d'un usager 17

b) les révélations faites par la presse 17

c) Les constatations tirées de l'examen des décisions de justice 19

d) ***les dénonciations faites à la Cellule de Lutte contre la Corruption du MINDCAF*** 20

D - Les causes de la corruption dans la procédure d'immatriculation directe 20

1. Les intermediaries 21

2. L'absence de fiabilité du cadastre 21

3- Les ressources humaines 22

4- La Vulnérabilité du poste 22

5- . La nomination des responsables 22

E-Les conséquences de la corruption dans la procédure d'immatriculation directe 23

1- Le manque à gagner des recettes foncières 23

2- L'insécurité dans la tenure foncière et les conflits fonciers 23

F-. Les mesures prises pour lutter contre la corruption dans la procédure d'immatriculation 23

IV-CARTOGRAPHIE DU DEFICIT D'INTEGRITE 25

1- Présentation de l'outil de cartographie 25

a) Identification des activités 26

b) Identification des acteurs concernés 26

c) Identification du déficit d'intégrité 26

d) Manifestations du déficit d'intégrité 26

e) Notation du déficit d'intégrité 27

f) Notation et priorisation du déficit d'intégrité 27

g) Identification des instruments de lutte contre le déficit d'intégrité 27

2- Cartographie des déficits d'intégrité (tableaux) 28

I. Phase administrative 28

II. Phase technique 30

V. LES RECOMMANDATIONS 35

5.1. Les Recommandations aux structures étatiques 35

5.2. Recommandations aux usagers 36

5.3 Recommandations aux Organisations de la Société Civile 36

5.4 Recommandations aux partenaires techniques et financiers……. 36

CONCLUSION…….……. 37

BIBLIOGRAPHIE…….38

ANNEXES……..39

Liste des abréviations et acronymes

CONAC	Commission Nationale Anti-Corruption
DSCE	Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi
IRR	Initiative a Résultat Rapide
PAMOCA	Programme d'Appui à la Modernisation du Cadastre
MINDCAF	Ministère des Domaines, du Cadastre et des Affaires Foncières
ENAM	Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
CS	Cour Suprême
CA	Chambre Administrative
TI-C	Transparency International Cameroon

EDITORIAL

Au Cameroun, la corruption est installée dans le secteur des affaires foncières depuis très longtemps. Le mal était si profond qu'en décembre 2005, le Président de la République a dû engager un train de réformes visant à simplifier et raccourcir les procédures d'obtention du titre foncier, par la déconcentration de la gestion foncière qu'induisaient lesdites innovations.

On pouvait alors penser qu'un jour nouveau se levait pour un foncier sécurisé à même de relever les défis du développement et de la paix sociale.

Malgré cela, en l'absence de sanctions exemplaires, les mauvaises habitudes déjà ancrées, ont repris en s'accentuant, comme un transfert des ressources et compétences de la corruption du niveau central au plan local.

Il faut le reconnaître ! Beaucoup d'initiatives et mesures ont été prises par les autorités publiques dans la transformation de la mauvaise image véhiculée par le secteur foncier. L'une d'elle est pourtant symptomatique des atermoiements gouvernementaux de ces derniers temps.

Dans le souci de maîtriser les frais non réglementaires, un décret a été pris le 27 mai 2016 pour fixer les coûts habituellement exigés à la tête du client par l'incontournable commission consultative chargée d'établir les constats d'occupation ou d'exploitation effective du terrain. Le lendemain, ledit décret a été retiré par son auteur, laissant prospérer allégrement les pratiques unanimement décriées, pour le seul bénéfice des agents publics et de toutes sortes d'intervenants, mais au préjudice des populations.

La présente étude met l'accent sur les failles décelées dans la procédure d'immatriculation directe, qui est elle-même tributaire de l'interprétation toujours aléatoire de la notion de « *mise en valeur avant le 05 août 1974* ».

C'est dans cette direction qu'il faut chercher les moyens de conjurer le danger de la paralysie foncière qui guette toujours au Cameroun.

Dans l'espoir d'un changement définitif et durable, il convient en la matière de ne pas procéder comme le Guépard du roman de Lampedusa : « *il faut que tout change pour que rien ne change.* »

Charles NGUINI

Président de TI-C

INTRODUCTION

Les résultats présentés dans cette étude font suite à trois mois de recherches sur le terrain et d'enquêtes documentaires menées à Yaoundé, Kribi et Nyété sur le thème ***« la cartographie des déficits d'intégrité dans la procédure d'immatriculation directe au Cameroun».*** L'immatriculation directe consiste en l'établissement d'un titre foncier sur une dépendance de première catégorie du domaine national.

En effet, l'indice de perception de la corruption 2017 de Transparency International classe le Cameroun au 152ème rang sur 180 pays. Le Baromètre mondial de la corruption en 2013 de la même institution indiquait déjà que plus de 3 usagers sur 5 (soit 62%) au Cameroun avaient payé des pots-de-vin pour obtenir un service dans les administrations en charge de la gestion des droits fonciers.

Dans son allocution du 19 janvier 2006, au cours de la cérémonie de présentation des vœux, le ministre des affaires foncières déclarait déjà : « *le titre foncier doit être délivré en six mois, les bornages clandestins doivent être bannis... Il faut de la diligence et de la probité…, les bulletins des avis domaniaux et fonciers devront être publiés dans toutes les délégations provinciales chaque premier du mois à compter du premier février 2006…En somme, une interpellation de tous pour faire oublier aux Camerounais la triste histoire des titres fonciers* ». Plus de 10 ans plus tard « *la triste histoire des titres fonciers* » perdure dans la mesure où dans les trois localités concernées par l'étude, comme ailleurs au Cameroun, la procédure d'immatriculation directe suscite beaucoup de récriminations de la part des usagers : une multitude d'intervenants et d'étapes à franchir par le requérant, le non-respect des délais, son coût et surtout la corruption qu'elle entraîne. Sans porter de jugement de valeur, autrement dit en se référant aux normes, aux discours publics et aux attentes des usagers, on peut parler d'un ensemble systémique de dysfonctionnements qui sert de terreau aux pratiques corruptives.

L'enquête menée a révélé une surprenante convergence tant dans les dysfonctionnements administratifs que dans les diverses pratiques corruptives avec les précédentes études menées par Transparency International Cameroon[1]. D'un secteur à l'autre, on note des comportements semblables : mépris à l'égard des usagers, non-respect du délai de traitement des dossiers, pratique quotidienne

[1] Transparency International Cameroon : Rapport d'étude sur l'intégrité du Magistrat au Cameroun, 2015 ;

Transparency International Cameroon : Etude sur la Cartographie des déficits d'intégrité au Ministère des Finances, 2017.

des pots-de-vin. Tout se passe comme si on accréditait l'idée fréquemment exprimée par les agents de l'Etat que la corruption est un mal nécessaire pour permettre à la population de survivre dans des contextes économiques extrêmement difficiles.

L'étude a également permis de rencontrer des agents de l'Etat dévoués, déplorant l'ampleur du phénomène de la corruption et se désolant de leur impuissance à réduire ou endiguer ce fléau dans la procédure d'immatriculation directe. Les responsables dans les services centraux et déconcentrés du MINDCAF et les autorités administratives (sous-préfet) impliqués dans la procédure ont reconnu que malgré les réformes entreprises et les sanctions infligées aux agents reconnus coupables de pratiques illicites, la corruption n'a pas cessé pour autant d'exister dans le cadre de cette procédure.

Cette étude se réalise dans un contexte marqué par des faits majeurs :

- un taux de croissance annuel de la population de 2,9%[2] en moyenne ces 5 dernières années, situation qui crée une forte pression sur les ressources foncières avec une multiplication des conflits fonciers ;
- un taux d'urbanisation estimé à 60 % avec un accroissement de 6 à 6,5% par an, avec pour conséquences une accélération de la pression foncière dans les centres urbains, pour les besoins en logement, équipements socio-collectifs et l'émergence du « propriétaire urbain »;
- des problèmes de sécurisation des droits en matière foncière et l'existence d'un marché foncier : des personnes nanties peuvent acquérir des terres jadis réservées aux membres du lignage ou de la tribu ; alors apparait une classe pauvre qui n'a plus droit sur le sol;
- l'augmentation exponentielle du contentieux de l'annulation du titre foncier[3], toute chose de nature à remettre en cause le principe légal selon lequel le titre foncier est la certification officielle de la propriété foncière ;
- la publication du Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE), une vision qui ambitionne de faire du Cameroun *un pays émergent* en 2035 et qui fait une référence explicite à la *modernisation du cadastre et des domaines.*

Nous présentons ici les objectifs, la démarche méthodologique, les résultats de l'étude, la cartographie des déficits d'intégrité dans la procédure d'immatriculation directe et les recommandations.

[2] Données de l'Institut National de Statistique (INS)

[3] A titre illustratif, 70% du contentieux des Tribunaux administratifs a un rapport avec la contestation du titre foncier

I. OBJECTIFS DE L'ETUDE

Les objectifs poursuivis par cette étude sont les suivants :

A- Objectif général

Elaborer une cartographie des déficits d'intégrité dans la procédure d'immatriculation directe ;

B- Objectifs spécifiques

1. élaborer une cartographie des déficits d'intégrité dans la procédure d'immatriculation directe ;
2. analyser la procédure d'immatriculation directe, et identifier les dysfonctionnements favorisant les pratiques de corruption ;
3. décrire les manifestations, les causes et les conséquences de la corruption dans la procédure d'immatriculation directe ;
4. présenter les réformes entreprises pour lutter contre la corruption dans ladite procédure.

II. DEMARCHE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

A. Précisions méthodologiques

Il importe de définir les termes couramment utilisés dans cette étude.

Immatriculation : *opération qui consiste à dégager de façon nettement définie les droits individuels de l'emprise communautaire et à les placer sous l'empire du régime du livre foncier dont l'aboutissement est pour les droits immobiliers la délivrance d'un titre foncier*.

Immatriculation directe : procédure de reconnaissance des droits fonciers d'une personne physique ou morale sur un immeuble mis en valeur avant le 05 août 1974 ; elle a pour résultat l'établissement d'un titre foncier sur une dépendance du domaine national de 1ère catégorie.

Domaine national de première catégorie : constitué de terrains, habitations, terres de culture, de plantations, de pâturages et de parcours dont l'occupation se traduit par une emprise évidente de l'homme sur la terre et une mise en valeur probante avant le 5 août 1974.

Domaine national de 2e catégorie : terres libres de toute occupation effective, à la date du 5 août 1974.

Les principaux textes qui régissent la procédure d'immatriculation directe sont notamment:

- l'ordonnance n°74/01 du 06 juillet 1974 fixant le régime foncier ;
- le décret n°76/1658 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier modifié et complété par le décret n°2005/481 du 16 décembre 2005.

Dans cette étude, nous avons adopté une acception aussi large que possible de la corruption, à savoir l'ensemble des pratiques d'usage abusif d'une charge publique procurant des avantages privés indus.

B. Cadre de l'étude

L'étude a été menée dans les villes de Yaoundé, Kribi et Nyeté ; choix qui se justifie par:

- la construction à Kribi d'un complexe industrialo-portuaire avec des voies de déserte, ce qui aiguisé les appétits autour du foncier ;
- la localité de Nyeté, située à proximité de Kribi, intéresse les spéculateurs fonciers qui y acquièrent de plus en plus des terres ;
- l'augmentation de la valeur du foncier à Yaoundé, capitale politique et siège des institutions de la République.

C. Les outils utilisés dans le cadre de l'étude

Pour atteindre les objectifs suscités, il a été réalisé une étude de type transversal comportant :

- une ***enquête quantitative*** auprès des usagers et des agents des services concernés par la procédure d'immatriculation directe ;
- une ***enquête qualitative*** auprès des responsables des services concernés par l'immatriculation, et des services centraux du MINDCAF ainsi que d'autres personnes ressources ; ces entretiens ont permis de disposer des données sur le fonctionnement des services concernés par l'immatriculation, des appréciations des autorités sur le phénomène de la corruption ; ces entretiens se sont intéressés également aux causes de la corruption au sein de ces services, aux différents acteurs impliqués dans la chaine de corruption, aux postes les plus vulnérables, aux actions entreprises pour lutter contre ce fléau, aux résultats obtenus et aux difficultés rencontrées.

Des ***entretiens approfondis*** ont également été réalisés auprès des spéculateurs fonciers, devenus de plus en plus des acteurs incontournables dans la procédure d'immatriculation directe.

Par ailleurs, une ***démarche d'observation directe*** au niveau des conservations foncières du Mfoundi[4] a été réalisée. Des séjours discrets pour observer les comportements et pratiques des acteurs ont été effectués. Ce travail s'est accompagné d'entretiens informels avec des agents et des usagers.

[4] Pour le département du Mfoundi, trois conservateurs fonciers sont nommés dans la seule ville de Yaoundé

D. Collecte des données

La collecte des données a été faite dans les villes de Yaoundé, Kribi et Nyété. L'enquête de terrain s'est déroulée du ***18 au 25 juin 2018***. Les modes de collecte de données retenus dans le cadre de cette étude sont les suivantes :

- ***des questionnaires*** adressés aux usagers (1099) et aux agents ;
- ***des guides d'entretien*** : adressés aux responsables des services concernés par l'immatriculation directe, à ceux de de l'administration centrale du MINDCAF et aux spéculateurs fonciers ;
- ***une exploitation des documents***

E. Difficultés et limites de l'étude

La réalisation de cette étude s'est heurtée à trois (03) pesanteurs majeures à savoir : la disponibilité des cibles de l'enquête, les réponses biaisées des agents et l'accès à la documentation.

1- La disponibilité des cibles

- les conservateurs fonciers n'ont pas pu être interviewés alors même que leur rôle est essentiel dans la procédure ;
- malgré la lettre d'introduction, les agents en service à Yaoundé et impliqués dans la procédure d'immatriculation directe n'ont pas répondu au questionnaire qui leur était destiné en raison de l'opposition du Délégué Régional du Centre de voir l'enquête se dérouler dans ses services ;

2- les réponses biaisées des agents : des agents interrogés à Kribi ont reconnu que des pratiques corruptives existaient dans les services sans préciser les étapes de la procédure les plus concernées par ce fléau;

3-L'accès à la documentation : les services concernés par l'étude n'ont pas mis à notre disposition les documents nécessaires à l'accomplissement de la mission, notamment les textes relatifs aux primes, le recensement du personnel en fonction des catégories, de la durée au poste, les rapports des inspections, les sanctions infligées aux agents coupables de corruption et les documents relatif à la modernisation des services.

III- RESULTATS DE L'ETUDE

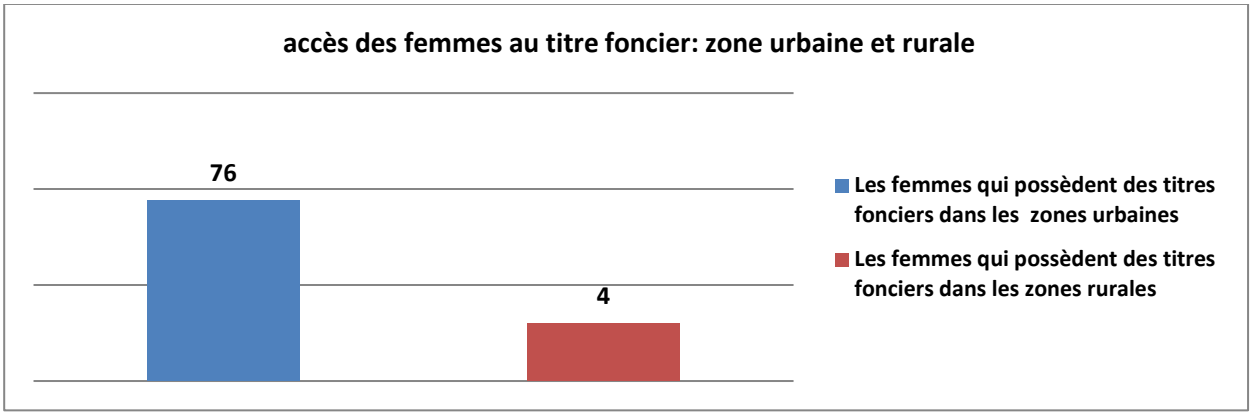
L'étude fait ressortir les caractéristiques sociodémographiques des personnes enquêtées, l'état des lieux de la procédure d'immatriculation directe, les manifestations, les causes et les conséquences de la corruption dans ladite procédure, les mesures prises par le MINDCAF pour lutter contre ce fléau

A. Caractéristiques socio démographiques des personnes enquêtées

L'enquête quantitative concernant les usagers a touché ***1099 personnes***, soit ***802 à Yaoundé***, ***139 à Kribi*** et ***158 à Nyété.***

787 hommes ont été interrogés (72%) et 312 femmes (28%).

Sur les ***787 hommes***, ***75% déclarent détenir un titre foncier*** alors que sur les ***312 femmes***, seules ***28%*** affirment avoir un titre foncier sur les parcelles qu'elles occupent.



Sur les 80 femmes interrogées détentrices d'un titre foncier, ***76 vivent en zone urbaine*** (Yaoundé et Kribi), ***contre 4 seulement en zone rurale*** (Nyeté)[5].

La répartition des enquêtés selon l'âge montre que ***90%*** des interviewés sont des personnes de ***plus de 35 ans***.

S'agissant de la tranche d'âge ***de moins de 35 ans, 93%*** des enquêtés n'ont pas de titre foncier sur les terres qu'ils exploitent. ***Les 7%*** des personnes de cette tranche d'âge détentrices d'un titre foncier affirment l'avoir obtenu par voie d'héritage. La limitation de l'accès à la propriété foncière des personnes de moins de 35 ans semble se justifier par les conditions légales d'obtention du titre foncier, à savoir la mise en valeur comme préalable à l'obtention du titre foncier et l'exigence de l'antériorité de l'exploitation à la date du 5 Août 1974.

B. Etat des lieux de la procédure d'immatriculation directe

L'état des lieux présente les étapes, les personnes impliquées, les délais et les coûts de la procédure d'immatriculation directe**.**

[5] L'étude de TI-C sur ***l'accès des femmes a la propriété foncière***, *2016* expose plus clairement les raisons de cette situation.

2. Les étapes de la procédure d'immatriculation directe

La procédure se déroule à l'intérieur de chaque région et en deux étapes : la première étape se situe au niveau du département (a) et la seconde se déroule au niveau du chef-lieu de région (b).

c. L'étape départementale de la procédure

Les phases de l'étape départementale de la procédure sont notamment :

- l'introduction de la réquisition d'immatriculation auprès du Sous-préfet territorialement compétent suivie de la transmission du dossier à la Délégation départementale des affaires foncières aux fins de publication d'un extrait de la réquisition et fixation de la date de constat d'occupation ;
- descente de la commission consultative sur le terrain : certification par la commission de l'occupation ;
- bornage par le géomètre : procès-verbal de bornage et plan de bornage ;
- transmission du dossier au Délégué Régional des affaires foncières pour suite de procédure.

b. L'étape régionale de la procédure

L'instruction du dossier d'immatriculation au niveau du chef-lieu de région s'effectue ainsi qu'il suit :

- en l'absence d'oppositions ou de demandes d'inscription, transmission du dossier par le Délégué régional MINDCAF au Chef du service régional des affaires foncières : enregistrement dans le *« registre régional de suivi des réquisitions d'immatriculation »*, examen de la régularité des pièces produites, établissement d'un avis de clôture de bornage qui est publié dans le bulletin régional des avis domaniaux et fonciers ;
- en cas d'irrégularités relevées dans le dossier, retour de celui-ci au Délégué départemental des affaires foncières pour redressement ;
- en l'absence d'irrégularité, établissement d'un avis de clôture de bornage par le Chef du service régional ;
- transmis du dossier au conservateur foncier pour établissement du titre foncier.

En outre, il peut arriver que la procédure aille au-delà de la région lorsque les incidents (oppositions et demandes d'inscription), n'ont pas pu être réglés; dans ce cas, le MINDCAF peut être impliqué.

L'enquête a révélé que 82% des personnes interrogées déclarent qu'elles ne maitrisent pas la procédure d'immatriculation directe et qu'elles confient leurs dossiers à des tierces personnes (spéculateurs fonciers, agents de l'Etat impliqués dans la procédure ou autres agents informels) ; cette situation est d'autant plus paradoxale que ***57% des enquêtés ont un niveau d'études supérieures.*** Ces usagers justifient ce choix par la nécessité d'éviter d'inutiles pertes de temps qu'imposerait le suivi de leur dossier.

2. Les personnes impliquées

La procédure d'immatriculation directe implique les autorités publiques et les personnes privées

- **Les autorités publiques :**

- **le sous-préfet :** reçoit la demande d'immatriculation, délivre le récépissé, transmet le dossier au service départemental des affaires foncières, et préside les travaux des commissions consultatives;
- **le service départemental des affaires foncières:** instruit le dossier d'immatriculation, rapporte les travaux de la commission consultative, veille à l'effectivité de l'avis au public, participe au règlement des litiges;
- **le service régional des affaires foncières :** contrôle la régularité du dossier et appose le visa réglementaire, prépare la publication de l'avis de clôture de bornage dans le bulletin provincial des avis domaniaux et fonciers, instruit le dossier de règlement de litiges à soumettre au gouverneur de la région;
- **le conservateur foncier:** inscrit les droits dans le grand livre foncier, délivre une copie du titre foncier ;
- **le gouverneur:** examine et tranche les litiges fonciers liés à l'occasion de la procédure d'immatriculation;
- **le ministre des domaines :** examine et tranche les recours contre les décisions du gouverneur;
- **un représentant du Ministère dont la compétence a un rapport avec le projet** ;
- **un représentant du service de l'urbanisme si le projet est urbain ;**
- **le chef et deux notables du village ou de la collectivité** où se trouve le terrain.

- **Les personnes privées**

- le requérant et les opposants éventuels ;
- les riverains.

A l'analyse, la kyrielle d'intervenants et d'étapes à franchir par le requérant à l'immatriculation directe constitue une source de lenteurs et multiplie les risques et poches de corruption ; toute chose qui fait de l'obtention du titre foncier un véritable parcours du combattant.

En outre, cette procédure est cloisonnée, avec des entités qui fonctionnent de façon indépendante et ayant chacune ses principes de base et ses missions , notamment le Cadastre chargé de la description physique et de la localisation de la terre à immatriculer et le Service des Affaires foncières qui s'assure de l'application du régime juridique des terres établi par la loi pour leur appropriation, leur jouissance et leur aliénation.

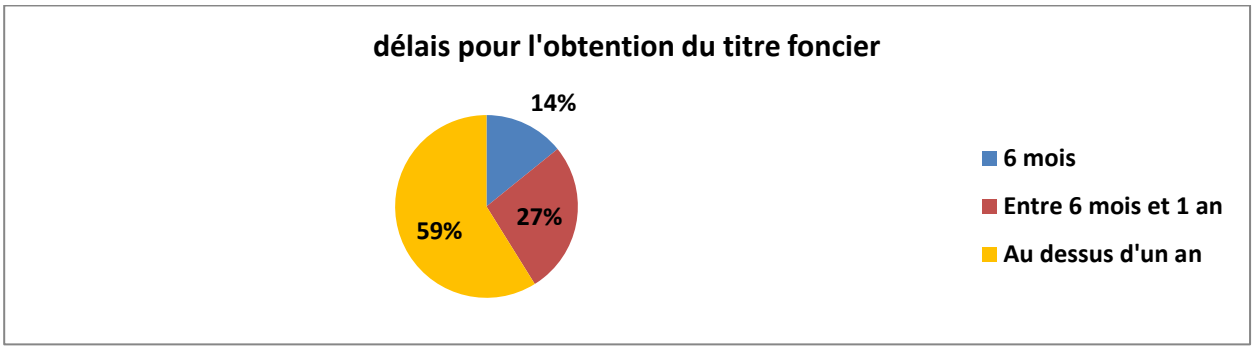
3- Les délais

Le législateur a voulu que la procédure d'immatriculation directe se déroule dans ***un délai maximum de 6 mois***[6] ***;*** certains délais ont été précisés dans le texte. Il s'agit notamment de***:***

- ***72 heures*** pour le Sous-préfet pour délivrer un récépissé attestant le dépôt de la réquisition, et ***08 jours*** pour transmettre le dossier au Délégué départemental des affaires foncières ;

- ***15 jours*** pour Chef de service départemental des affaires foncières pour publier l'extrait de la demande d'immatriculation transmise par le Délégué départemental des affaires foncières ;

- ***30 jours*** après les travaux de constat d'occupation ou d'exploitation effectués par la commission consultative pour le Délégué départemental des domaines et des affaires foncières aux fins de transmettre l'ensemble du dossier à son Délégué régional.



Au cours de l'étude, ***59%*** des détenteurs d'un titre foncier ***déclarent l'avoir obtenu plus d'un an*** après l'introduction de la demande ***; 27% entre 6 et 12 mois*** ; ***14% dans le délai de 6 mois.***

Sur les 14% ayant obtenu leur titre foncier dans le délai de 6 mois, tous ont soutenu avoir « graissé la patte » des agents de l'Etat impliqués dans la procédure. Pour certains, entre 600 000 frs et

[6] Pour les détails sur les délais de chaque étape de la procédure, voir infra p.27 et suivant

2.480 000 frs[7] de frais non prévus par la réglementation, pour d'autres, des dons en nature (voitures, terrains…).

A l'observation, le législateur n'a prévu de délai que pour la phase administrative du dossier au niveau départemental ; aucun délai n'est imparti ni au géomètre pour dresser le procès-verbal et le plan de bornage ni aux autorités régionales pour le traitement du dossier à leur niveau. Cette situation oblige les usagers à se présenter dans les différents services pour « faire avancer leurs dossiers » ; contact de nature à accroitre les risques de corruption.

En outre, certains dysfonctionnements administratifs sont susceptibles d'allonger les délais, laissant alors l'usager à la merci des agents de l'Etat ; il s'agit notamment de :

- l'insuffisance des géomètres pour instruire les dossiers d'immatriculation de plus en plus nombreux ; situation qui a permis l'éclosion des géomètres privés, non assermentés, qui effectuent des opérations de bornage pour le compte des géomètres officiels ;

- l'insuffisance du matériel technique nécessaire à l'opération de bornage :l'étude a révélé que la région du Sud dispose d'un seul appareil pour effectuer les levées topographiques[8], machine qui se trouve à Ebolowa, le chef-lieu de région ; aussi, les usagers sont-ils obligés, pour les immatriculations dans la ville de Kribi, de faire recours aux appareils détenus par les géomètres privés, ce qui non seulement allonge les délais mais encore alourdit le coût de la procédure et contraint l'usager à payer des sommes indues pour faire avancer son dossier ; au MINDCAF, on justifie ce dysfonctionnement par le caractère onéreux de ces appareils ; cette explication semble peu convaincante dans la mesure où l'acquisition du matériel nécessaire à la procédure d'immatriculation devrait être une priorité en raison d'une part, de l'accroissement des demandes et d'autre part, des recettes susceptibles d'être générées au niveau du Trésor public par ces procédures.

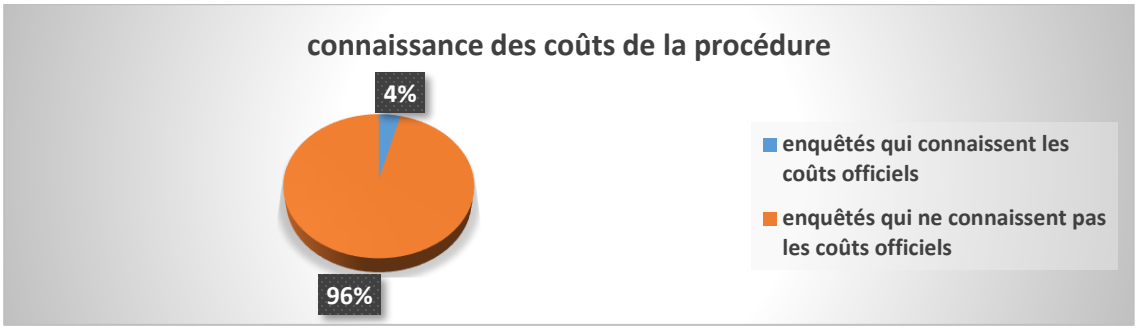
Par ailleurs, les délais peuvent aussi être rallongés du fait du requérant qui ne présente pas un dossier complet ou ne paie pas avec célérité les frais exigés pour la procédure.

4. Les coûts

L'enquête a révélé que ***96% des personnes interrogées ne connaissent pas le coût de la procédure d'immatriculation.***

[7] Des sommes bien au-dessus de ce que prévoient les couts officiels de la procédure, voir *infra* P8.

[8] Cette machine est appelée "Station totale" ou GPS Bi-fréquence. En fonction du modèle et de la marque le prix de cet appareil a l'achat varie entre 7 908,00 € et 10 000£ (soit au plus 10 000 000 de FCFA)



Deux types de frais existent : les frais règlementaires et les frais non réglementaires.

c- *les frais règlementaires*

La loi des finances du 30 juin 1991 et les textes d'application indiquent les frais à régler pour les opérations foncières d'immatriculation directe ; il s'agit notamment de :

- ouverture du dossier : 5000Frs
- *établissement du titre foncier :* ***cinq francs par mètre carré dans la zone urbaine avec un minimum de perception de cinq mille francs ; et un franc le mètre carré dans la zone rurale avec un minimum de trois mille à percevoir.***
- bornage d'immatriculation : ***vingt-cinq mille francs pour une superficie de cinq mille mètre carré[9] en zone urbaine et inférieure ou égale à cinq hectares en zone rurale ;***
- *tarif tirage de plan (format 52*105)= 1 000 F par tirage*
- *tarifs des dessins des plans cadastraux (en fonction de la densité des détails à dessiner et du temps mis*
- *5 000F pour la délivrance du titre foncier,* ce qui représente le minimum à percevoir + *13000frs de frais de timbres obligatoires (l'ensemble fait 18000frs)*

Le cout des frais normaux pour l'immatriculation en zone urbaine d'une superficie inférieure à 5000 m2 devait être inférieur à 100 000Frs.

Toutefois, il ressort de l'étude que :

- ***84% des personnes interviewées déclarent avoir payé entre 100 000 et 1 000 000 Francs ;***
- ***16% ont payé plus d'un million de Francs.***

Les personnes interrogées ont soutenu que les montants annoncés étaient purement indicatifs et ne tenaient pas toujours compte de ce qu'elles avaient réellement dépensé. En effet, la durée de la

[9] Frais d'etat de cession

procédure avait amené la plupart des usagers à ne plus se souvenir des sommes effectivement engagées pour obtenir le titre foncier.

d- *Les frais non réglementaires*

Ils sont à la charge du requérant à l'immatriculation. Il s'agit notamment de la fourniture des bornes pour délimiter l'espace à immatriculer, et des frais de la commission consultative (organe présidé par le sous-préfet ou le chef de district chargé de constater la mise en valeur effective du terrain avant son immatriculation ou de formuler son avis sur une demande de concession).

La prise en charge par le requérant des frais de la commission consultative constitue non seulement la porte ouverte à tous les abus, les montants étant fixés à la tête du client, mais aussi un goulot d'étranglement pour les catégories démunies de la population qui ne peuvent supporter ces divers frais ; toute chose qui constitue un facteur limitant le recours à la procédure d'immatriculation directe.

Des entretiens informels avec les usagers et les agents de l'Etat impliqués dans la procédure d'immatriculation directe ont révélé que plusieurs frais non réglementaires sont exigés aux usagers, notamment :

-***les "frais de chefferie***" : montant fixé par l'autorité traditionnelle pour se transporter sur les lieux lors de la descente de la commission consultative, ils s'élèvent à 100 000frs ;

- ***les« frais de mise en valeur »*** : montant versé à la commission consultative pour la « convaincre » de ce que les cultures et habitations érigées sur la surface à immatriculer datent d'avant 1974 ; ils sont fixés « à la tête du client » entre 200 000F et 1 000 000 F ;

-***les « frais de dossier technique***» évalués à 250 000 F ;

- ***"Les frais de secrétariat"*** pour la personne qui rédige le procès-verbal de la commission consultative; il s'agit généralement d'un collaborateur du chef service des affaires foncières, le montant est de 50 000 frs ;

- ***les "frais de rattachement"*** qui s'élèvent a minimum 200 000 frs et sont perçus par le géomètre de la région, qui n'est pourtant pas présent au moment de la descente sur le terrain ;

- ***les frais de publication au bulletin régional des avis domaniaux*** : ils varient entre 50 000 F et 2 000 000 F.

-***les « frais de signature » du conservateur foncier*** : selon que la procédure est normale ou expresse, le Conservateur foncier exige le versement d'un montant oscillant entre 100 000 F et 1 000 000 F alors qu'il ne doit rien percevoir au cours de l'immatriculation ;

-les « frais de copie de titre foncier» : entre 10 000 et 100 000 F selon le niveau de pénurie réelle ou déclarée de ce document.

Cette kyrielle de frais non prévus par les textes constitue autant de « péages » dont l'usager doit s'acquitter pour prétendre obtenir le titre foncier. Il s'en déduit que certains usagers se trouvent contraints de dépenser plus de 3 000 000 FCFA pour obtenir leur titre de propriété[10].

Une solution avait été trouvée au problème des frais non réglementaires notamment les frais de la commission consultative à travers le **Décret n°2016/1430/PM du 27 mai 2016 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la commission consultative** qui fixait les montants devant être versés aux membres de cette commission avant toute descente sur le terrain aux fins de constat d'occupation. Dans le détail, le Président (sous-préfet) devait recevoir 25 000F par jour, le secrétaire (chef de service départemental des affaires foncières) avait droit à 20 000 F, et chaque membre percevait 15 000 F par jour. Ce texte présentait l'avantage d'assurer la prévisibilité du coût de cette opération qui constituait l'une des phases les plus onéreuses de la procédure d'immatriculation. **Malheureusement le lendemain, soit le 28 mai 2016, ce décret du Premier Ministre a été retiré** par son auteur motif pris de ce qu'il aurait dû être signé par le Président de la République. **Le même projet** de texte, soumis depuis 2016 à la Présidence de la République, **n'a pas encore été signé.**

C- Les manifestations de la corruption dans la procédure d'immatriculation directe

L'enquête a révélé que :

- **71% des personnes interrogées et détenteurs de titres fonciers affirment avoir payé des pots-de-vin pour l'immatriculation de leur terrain** ;
- **58% déclarent avoir remis de l'argent aux différents intervenants de la procédure ;**
- **40% avouent avoir remis en contrepartie une ou plusieurs parcelles de terrain.**

Les manifestations de la corruption sont mises en exergue dans cette étude à travers le témoignage d'un usager recueilli au cours de l'enquête, les révélations faites dans la presse, les constatations faites par les tribunaux au cours des procédures judiciaires, les dénonciations reçues à la Cellule de lutte contre la corruption du MINDCAF et dans le tableau détaillé de la cartographie.

[10] Le montant officiel prévu par l'administration pour obtenir un titre foncier est pourtant de 47500 frs

a- Le témoignage d'un usager

Rencontré au cours de l'étude, M. TAGNE Jean a témoigné ce qui suit :

«*J'ai acheté mon terrain en octobre 2012 à 500 000 FCFA dans une localité située dans l'arrondissement d'OKOLA. Au cours du même mois d'octobre, j'ai fait la demande du titre foncier. Pour cette étape, j'ai dépensé 27 500 FCFA à la sous-préfecture d'OKOLA.*

La descente de la commission consultative sur le terrain a été programmée en novembre 2012. J'ai remis 300 000 FCFA au sous-préfet pour qu'il en fasse une distribution aux différents membres, lui-même compris. Au cours de ladite descente, j'ai encore dépensé 130 000 FCFA pour la collation.

En décembre 2012, j'ai remis 200 000 FCFA au géomètre pour la levée topographique et la sortie du dossier technique, lequel dossier est sorti en février 2013. Le dossier a été déposé en mars 2013 à la délégation départementale des domaines, cadastres et affaires foncières de la LEKIE.

Je m'y suis rendu personnellement et j'ai donné 200 000 FCFA afin que le dossier soit publié au journal officiel ; publication effectuée en août 2013.

Après la publication, il y a eu opposition et j'ai encore payé 300 000 FCFA pour une nouvelle descente sur le terrain. L'opposition a été finalement levée par le gouverneur de la région du centre qui a transféré le dossier au MINDCAF qui à son tour a donc ordonné l'établissement du titre foncier.

Le dossier est retourné à la délégation départementale de la LEKIE où j'ai déboursé 120 000 FCFA pour l'établissement du titre foncier. J'ai finalement obtenu mon titre foncier en 2017, soit 5 ans après le dépôt de la demande d'immatriculation. Le total des frais dépensés pour l'établissement du titre foncier s'élève à 1 777 500 FCFA »

A l'examen de ce témoignage, on semble bien éloigné de l'exigence de célérité et de probité proclamée dans les discours officiels.

b. les révélations faites par la presse

Le Journal "Mutations" du 18 décembre 2007 avec pour titre : « Détournements massifs autour du titre foncier[11] ». Les faits relatés par ce journal décrivent l'ampleur du phénomène de la corruption dans les procédures d'immatriculation**.**

« Le 13 décembre 2007, le ministre des Domaines et des Affaires foncières (Mindaf) a suspendu de leurs fonctions les délégués départementaux du Mindaf dans le Mfoundi et le Wouri ainsi que les conservateurs fonciers desdits départements; décisions prises suite à des soupçons de corruption et de

[11] Journal « Mutations » du 23 janvier 2008

malversations financières dans ces administrations chargées de délivrer des titres fonciers. Il avait été signalé au ministre ***l'existence de titres fonciers irréguliers ou parallèles*** *dans ces deux plus grandes métropoles du pays. Les mêmes renseignements indiquaient que des livres fonciers du Mfoundi et du Wouri présentaient des* ***feuillets déchirés ou vierges****. Dans le même temps, certains responsables du Mindaf étaient accusés d'extorquer de l'argent aux usagers en échange de services publics en principe gratuits […]*

A Yaoundé, l'enquête ouverte a permis de découvrir un système d'extorsion de fonds à tous les usagers de la conservation foncière du Mfoundi. Ainsi, le formulaire de l'état de cession est vendu à l'usager à 1000 Fcfa. Ce dernier doit verser en plus dix mille Fcfa entre les mains d'une certaine Mme Mani, un agent du service départemental du cadastre. 15.000 Fcfa doivent encore être déboursés à raison de 5000 Fcfa pour le responsable du cadastre, le bureau du contrôle et le bureau de mise à jour. A cela s'ajoutent des frais liés aux levées topographiques, à la confection des plans et, naturellement, les frais réglementaires payables à la recette des domaines constitués des droits de l'état de cession majorés de 10%. Pour retirer son dossier technique des services du cadastre, des frais de "dédouanement " de 2000 Fcfa sont exigés à l'usager avant l'apposition des cachets par la secrétaire. Par ailleurs, la délivrance du certificat de propriété elle-même offrirait le prétexte à la spoliation des usagers. "Au lieu d'acheter la quittance à 5.000 Fcfa comme le veut la réglementation, Mme Mani exigeait 15.000 Fcfa à tout le monde. L'enquête a relevé des cas où un même numéro de quittance avait été porté sur plus de… dix titres de propriété. En clair, il s'agit de détournement de fonds publics opérés avec la probable complicité des responsables de la recette domaniale […]

A Douala, on a trouvé des traces de cinq dossiers d'immatriculation au profit d'un même groupe d'usagers sous la dénomination de Mbango Téclaire et consorts pour de vastes terrains dont les superficies s'étendent de 19 à 87 hectares (292 ha au total), un numéro identique de quittance (3827238) est porté sur chacun de ces dossiers. Le trésor public n'a encaissé que 11 millions Fcfa sur les 43 millions en principe attendus. Les responsables départementaux du cadastre du Wouri ont plusieurs fois utilisé l'artifice du numéro de quittance identique sur plusieurs dossiers distincts appartenant aux mêmes usagers. Le préjudice pour le Trésor public de ce système de rapine ne serait pas encore évalué. Mais l'on apprend que c'est «au moins 60% des recettes domaniales qui auraient été détournées à Yaoundé et à Douala, sans compter les sommes illicitement extorquées aux usagers ".

L'enquête a découvert les dossiers de certains usagers qui, pour avoir refusé de répondre aux sirènes de la corruption, ont été "sanctionnés ". Non seulement les frais à payer au trésor public ont

été surévalués dans leur cas, mais aussi les titres fonciers n'ont jamais été délivrés, malgré le paiement des sommes surévaluées ».

Cet article révèle les pratiques illicites qui entourent les procédures d'immatriculation directe : détournement de deniers publics, concussion, favoritisme, corruption des agents de l'Etat, intérêt dans un acte, refus d'un service dû.

c. Les constatations tirées de l'examen des décisions de justice

L'examen de certaines décisions de justice révèle le manque de probité et d'éthique de certains agents de l'administration impliqués dans la procédure d'immatriculation directe. A cet effet, on peut relever certains cas qui ont donné lieu à l'annulation par le juge administratif du titre foncier illégalement délivré[12]:

- **adjonction du nom d'un tiers, étranger à la procédure d'immatriculation, et délivrance en son nom, du duplicatum du titre foncier, en lieu et place du véritable demandeur** ; ce cas est intéressant et dénote l'esprit de fraude qui anime certains agents de l'Etat impliqués dans la procédure d'immatriculation. Les faits sont simples : alors qu'il attendait l'aboutissement de son dossier régulièrement introduit et auquel aucune opposition ne lui avait été signalée, le requérant (Ateba Barthélémy) devait apprendre que son dossier avait donné lieu à l'établissement du titre foncier n° 15494/MF, 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 Titre foncier de son terrain, il devait apprendre que, lors de l'établissement du plan de l'immeuble, dont il obtenait par ailleurs copie, le susnommé, 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 Barthélémy et de Ndeme Sanama Jean Pierre (fonctionnaire du cadastre)[13]*;*
- le fait pour l'Administration de ne pas tenir compte des oppositions soulevées au cours de la procédure d'immatriculation;[14]
- un locataire qui a réussi le tour de force, de faire immatriculer en son nom, le terrain appartenant à son bailleur, tout en résidant dans la propriété de celui-ci[15] ;

[12] Le choix de l'examen des décisions du juge administratif permet de mettre en évidence les fautes commises par les agents de l'administration dans le cadre des procédures d'immatriculation ; Ces errements pouvant être la conséquence de la corruption des agents ou de la fraude ayant entouré la procédure d'immatriculation.

[13] *CS/CA jugement n° 41 du 28/6/89, Atéba Barthélémy c. État du Cameroun*

[14] CS/CA jugement n° 78 du 31/7/97, *Djinou Tchalé André* c. *État du Cameroun*

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

- établissement du titre foncier sur un terrain non mis en valeur[16].

d- ***les dénonciations faites à la Cellule de Lutte contre la Corruption du MINDCAF***[17]

Quelques cas illustratifs des actes de corruption dans la procédure d'immatriculation ont été examinés au cours de l'année 2013 par la Cellule de lutte contre la corruption. Les dénonciations ne concernent pas seulement les villes concernées par notre étude, preuve que le fléau de la corruption touche l'ensemble des services fonciers du pays à savoir :

- dénonciation contre le chef de service départemental du Cadastre du Logone et Chari portant sur des travaux topographiques et cadastraux , la signature de documents de perception et la perception des états de cession d'une somme de 7 804 000 FCFA, en violation de la loi ;
- dénonciation contre les responsables du MINDCAF en service à Kribi pour une immatriculation directe engagée sur une superficie de 228 hectares alors que c'est la concession qui est recommandée en pareille occurrence ;
- production frauduleuse des mainlevées d'opposition, contrefaçon des cachets et l'apposition des fausses signatures reprochées au Conservateur de la Lékié ; actes ayant abouti à la spoliation du patrimoine foncier de certaines familles.

D- Les causes de la corruption dans la procédure d'immatriculation directe

L'enquête a révélé que les causes de la corruption dans la procédure d'immatriculation directe sont notamment : le nombre pléthorique d'intervenants et d'étapes, l'imprécision de la notion de « mise en valeur », les bas salaires , la mal gouvernance généralisée ,la présence des intermédiaires , l'insuffisance des informations données au public sur les délais et les couts de la procédure, l'absence de fiabilité du cadastre, l'insuffisance qualitative et quantitatives des ressources humaines, la vulnérabilité de certains postes, la présence des intermédiaires, la nomination des responsables des services

Nous avons choisi d'analyser ici la présence des intermédiaires, l'absence de fiabilité du cadastre, l'insuffisance des ressources humaines et la vulnérabilité de certains postes.

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

[17] Ces dénonciations datent de 2013 et ont été extraites du rapport de la CONAC 2013 pp. 153-156.

3. Les intermediaires

Ils sont un maillon essentiel du champ foncier au Cameroun. La majorité des procédures d'immatriculation directe aboutissent grâce à leur concours technique et financier.

L'étude a révélé que **89% des personnes interrogées ont reconnu avoir eu recours aux intermédiaires pour finaliser leur opération d'immatriculation**. Les agents de l'Etat interrogés au cours de cette étude ont déclaré que la présence de ces intermédiaires constitue la cause majeure de la corruption dans la procédure.

Il existe plusieurs types d'intermédiaires:

- ***Les spéculateurs fonciers*** : des personnes qui, sur la base d'un protocole d'accord signé avec les détenteurs de terres, procèdent à l'immatriculation et au lotissement. Les compensations se font généralement sous forme de quota de terrain à rétrocéder.

Entendu dans le cadre d'une enquête menée par le magazine *l'Actu et* consacré à la corruption en matière foncière à Kribi, un spéculateur a déclaré : *« je me suis engagé en recevant l'argent des tiers jusqu'en Europe à hauteur de 300 000 000 environ, pour vendre les lots de mes 20%. Aujourd'hui je suis dans les problèmes avec les clients qui m'ont fait confiance »*[18]

Très souvent des querelles naissent entre ces spéculateurs et les détenteurs des terrains à la fin de la procédure ; les détenteurs de terres reprochant aux spéculateurs de s'octroyer des superficies supérieures à la quote-part concédée dans la convention. Le chef de 3e degré du village Lendi (Kribi) a ainsi pu exprimer sa désolation en affirmant : *« nous sommes victimes de la cupidité d'un partenaire à qui nous avons fait confiance et traite comme un frère »*.

- ***Les agents de l'Etat en service ou en retraite :*** ils ont pour principale ressource le capital relationnel qu'ils sont capables d'activer directement, ou indirectement.

- ***Des intermédiaires informels*** : ils rôdent tous les jours dans les services concernés par l'immatriculation et abordent les usagers en leur promettant de l'aide moyennant une rémunération. Certains accumulent des compétences diverses et utiles qui les rendent indispensables dans ces services ; ils sont souvent utilisés pour récupérer le fruit de la corruption, certains fonctionnaires ne voulant pas avoir de contact avec les usagers.

4. *L'absence de fiabilité du cadastre*

Le cadastre constitue un outil technique utilisé dans la description physique, la localisation et l'inventaire des terres. Cependant, la description physique des immeubles n'est pas toujours crédible,

[18] Actu, novembre 2016: *Kribi et ses terres, corruption en eau profonde*. Magazine réalisé avec le soutien de TI-C.

ce qui peut mettre en cause la fiabilité du Livret foncier. Cette situation a parfois conduit à la duplicité de titres fonciers sur une même parcelle de terrain. L'absence d'harmonie *au niveau des repères sur lesquels sont établis les titres fonciers* fragilise la propriété foncière. Aussi l'intangibilité des titres fonciers, le caractère irrévocable et définitif de leur établissement ne sont-ils plus garantis ; ce qui favorise les pratiques corruptives de toutes sortes, les agents de l'Etat pouvant, en connaissance de cause, faire établir deux titres fonciers sur la même parcelle d'une grande valeur économique en justifiant leur faute par l'absence de fiabilité du cadastre.

6- Les ressources humaines

Elles sont insuffisantes en qualité et en quantité. Le MINDCAF, principal acteur public du foncier, se caractérise par l'absence de corps spécialisé dans l'administration et la gestion foncière. Cette situation a des répercussions négatives sur la gestion des procédures et la tenue des conservations foncières. La création à l'ENAM depuis deux ans d'une section « administration des affaires foncières » peut être une solution à cet épineux problème de qualité de la formation.

7- La vulnérabilité du poste

Les agents de l'Etat impliqués dans les procédures d'immatriculation considèrent que leurs postes les exposent à la corruption du fait du nombre de plus en plus élevé des demandes d'immatriculation et de la valeur croissante de la terre(le prix du mètre carré de terrain atteint dans certains quartiers huppés de Yaoundé la somme de 500 000F dans un pays où le SMIG n'atteint pas 50 000F).

De l'avis des responsables des services centraux du MINDCAF, il n'y a pas a priori des postes comportant plus de vulnérabilité que d'autres. Toutefois, les usagers reconnaissent que les membres de commission consultative, les géomètres et les conservateurs fonciers sont davantage exposés au système de corruption et par conséquent sont plus vulnérables. En effet, ces personnes qui occupent des tâches ayant le plus grand impact sur le sort de la procédure.

8- . La nomination des responsables

Les nominations des responsables (chef de service départemental ou régional des Affaires foncières, Conservateur foncier) sont généralement des occasions propices d'arrangements entre certains agents et la hiérarchie de l'administration. Il n'y a pas de profil-type pour être nommé dans cette administration qui ne dispose pas encore de cadres spécialement formés à la gestion foncière.

Certains enquêtés ont dénoncé que des chefs seraient« soudoyés » par des subalternes pour bénéficier d'une affectation à des postes susceptibles de procurer plus d'opportunités d'enrichissements.

E-Les conséquences de la corruption dans la procédure d'immatriculation directe

La corruption a un impact négatif sur le développement économique du pays. Le manque à gagner des recettes foncières et l'insécurité dans la tenure foncière constituent les effets immédiats de la corruption.

3- Le manque à gagner des recettes foncières

Les Recettes des Domaines sont des maillons essentiels dans la mobilisation des ressources de l'Etat. La fraude et la corruption dans le domaine foncier peuvent entrainer une diminution de ces recettes de l'Etat, pourtant utiles à la communauté nationale, et l'enrichissement illicite des personnes impliquées dans le processus d'immatriculation. La corruption fait aussi peser des risques sérieux sur la sécurité du titre foncier.

4- L'insécurité dans la tenure foncière et les conflits fonciers

Le titre foncier, reconnu par le législateur comme la certification officielle de la propriété foncière, fait l'objet aujourd'hui de multiples contestations. Les autorités administratives, judiciaires et traditionnelles sont presque toutes, débordées, voire dépassées et découragées face à « l'impossibilité » d'enrayer l'explosion des conflits fonciers. La question est tout à fait préoccupante. Les rôles des audiences correctionnelles sont encombrés des litiges fonciers de toutes sortes : troubles de jouissance, atteintes à la propriété, violations de domicile, etc… Devant les instances civiles, au fond, comme devant les juges des urgences, les procédures en expulsion, en déguerpissement, ou en arrêt de travaux, occupent le premier rang des statistiques. C'est dire qu'en somme, le contentieux foncier fournit l'essentiel de la matière devant les juridictions judiciaires. Devant les juridictions administratives, la situation n'est pas des plus reluisantes. Enfin, des débordements parfois occasionnés par les litiges fonciers sont de nature à menacer l'ordre public.

F -Les mesures prises pour lutter contre la corruption dans la procédure d'immatriculation

Face à la banalisation de la corruption dans la procédure d'immatriculation directe, le MINDCAF a pris certaines mesures pour combattre le fléau. Il s'agit notamment de :

- ***la réforme des textes*** : une réforme foncière est en cours avec pour objectifs de réduire les conflits fonciers et apporter une réponse concrète au déphasage existant entre les textes et la réalité ;
- ***l'information et la sensibilisation des usagers à travers la publication de manuels des procédures foncières, domaniales et cadastrales contenant une matrice des activités, des responsables, des résultats attendus, des couts***, avec pour objectifs, la codification des procédures, le raccourcissement des délais, et l'élimination des goulots d'étranglement générés par la non maîtrise des règles, rôles et responsabilités des acteurs;
- la numérisation de 120 000 titres fonciers et la création d'une base de données pour 240 000 parcelles de terrain dans plusieurs villes du Cameroun en vue de mettre en place un système fiable et sécurisé d'informations cadastrales, domaniales, foncières et patrimoniales au 30 décembre 2017: cet objectif n'a pas été atteint[19] ;
- la création d'une cellule de lutte contre la corruption qui est chargée de mener des actions d'information, de sensibilisation, de recueillir, d'apprécier et donner une suite aux dénonciations faites ; à ce propos, la Cellule a tenu plusieurs sessions au cours desquelles l'audition des agents impliqués dans les cas de corruption. A titre illustratif, **lors de la session du 25 juillet 2008** elle a proposé au MINDCAF des sanctions contre des agents dont l'implication avait été établie dans des cas de corruption, sanctions allant de la restitution des sommes détournées au renvoi des intéressés dans leur administration d'origine ; ces propositions ont, dans leur majorité, été entérinées par le ministre ;
- la modernisation de l'administration : l'implémentation de l'Initiative à Résultat Rapide (IRR) de la CONAC avec pour objectif une codification du délai de traitement des procédures et un projet de numérisation de suivi des dossiers d'immatriculation.

A l'analyse, ces mesures ne semblent pas encore avoir produit leurs effets, ainsi que l'illustre l'examen minutieux des rapports de la CONAC qui, chaque année, indexent l'administration foncière comme étant l'une des plus marquées par la corruption[20].

[19] Cette activité avait été financée par le PAMOCA

[20] Cf. rapport CONAC 2016

IV-CARTOGRAPHIE DU DEFICIT D'INTEGRITE

2- Présentation de l'outil de cartographie

La cartographie des risques est un processus systématique qui consiste à identifier et évaluer les événements (risques et/ou opportunités) qui pourraient avoir une influence positive ou négative sur les objectifs visés, à savoir : d'une part accroitre l'intégrité des fonctionnaires et mettre en place des mécanismes efficaces et transparents de répression de la corruption et d'autre part élaborer une législation qui permet aux fonctionnaires d'opérer en toute indépendance conformément aux finalités de la présente étude .[21]

La cartographie des déficits d'intégrité est donc un outil (diagnostic) qui vise à identifier les faiblesses dans un système qui pourrait présenter des opportunités susceptibles de favoriser des déficits d'intégrité [22]; étant entendu que l'exposition à la corruption est notamment considérée comme l'un des critères d'appréciation du déficit d'intégrité de l'agent public.

De manière spécifique, il s'agit d'attribuer un niveau d'impact à un évènement ou une action et la multiplier par la probabilité correspondante d'exposition à cet évènement ou action (c'est-à-dire le **risque = l'impact x la probabilité**).[23]

Un des principaux avantages de la cartographie des risques du déficit d'intégrité, est qu'elle peut présenter les déficits d'intégrité pour donner une meilleure compréhension de la situation de l'intégrité dans un contexte donné. En outre, elle peut servir à visualiser les relations entre les différents risques et les acteurs et par la suite, identifier les domaines spécifiques où les ressources peuvent être plus efficacement canalisées. Elle pourrait également servir de base de travail pour les institutions de lutte contre le déficit d'intégrité spécialisées dans le suivi des changements dans l'évolution des risques au fil du temps.[24]

En général, la cartographie des déficits part de l'identification des déficits d'intégrité, considérées comme des indicateurs. Elle se poursuit par une analyse de l'impact et de l'estimation de la probabilité du déficit d'intégrité. En transformant l'identification du déficit en information (manifestation), d'autres étapes de cartographie peuvent prendre en compte la hiérarchisation des

[21] Catherine Jourdan and Joe Atkinson « *A practical guide to risk assessment: how principles-based risk assessment enable organizations to take right risks* », Princewaterhousecoopers, 2008, p 7.

[22] Andy McDevitt, « *Corruption Risk Assessment Topic Guide* », Transparency International, 2011, p 1.

[23]« *Analysing Corruption in the Forestry Sector* », Transparency International, 2010, P 93.

[24]Op.Cit 2.

risques, l'identification d'outils pour prévenir les risques identifiés, et des orientations sur les stratégies de développement contre le déficit d'intégrité.[25] De manière détaillée, les étapes d'une cartographie des déficits d'intégrité se présentent comme suit :

h) Identification des activités

La première étape d'une cartographie des déficits d'intégrité consiste à présenter en détail toutes les activités qui sont exécutées (cahier de charges ou Job description) dans le cadre d'une fonction/poste, d'un service ou d'un secteur donné.

i) Identification des acteurs concernés

Les acteurs pris en compte dans l'exercice de cartographie des déficits d'intégrité sont identifiés en fonction de la relation qu'ils/elles entretiennent avec une fonction, un service ou un secteur donné. Pour chaque activité, il est possible d'identifier plusieurs acteurs ayant une relation directe ou indirecte avec le responsable, le service, le secteur faisant l'objet de l'étude. Cet exercice permet également d'identifier les acteurs tant au niveau national que local.

j) Identification du déficit d'intégrité

L'identification du déficit d'intégrité est faite en rapport aux activités clairement définies dans le cadre d'une fonction, d'un service ou d'un secteur donné. Cet exercice permet d'identifier les déficits d'intégrité qui mettent ou pourraient mettre davantage en péril la bonne gouvernance dans une fonction/un service, un secteur donné. Il s'agit dans le cadre de la présente étude des déficits d'intégrité susceptibles de nuire à la bonne administration du MINDCAF.

k) Manifestations du déficit d'intégrité

Chaque déficit d'intégrité est expliqué en détail. On présente également la manière dont il se manifeste ou pourrait se manifester dans un environnement donné. Par exemple, en supposant que le déficit d'intégrité dans un environnement donné est « le pot-de-vin », il faudra donc expliquer précisément comment il est ou pourrait être versé, par qui et dans quel but.

[25] Op. Cit 2.

l) Notation du déficit d'intégrité

Chaque déficit d'intégrité est noté sur la base de deux aspects: l'impact et la probabilité. L'impact renvoie à la question *« quel serait l'impact de ce déficit d'intégrité dans un environnement donné s'il est effectif/réel ? »*. La probabilité, quant à elle, soulève la question suivante : « quelle est la probabilité que ce déficit d'intégrité puisse être effectif ou se produire ? ». L'impact d'un déficit d'intégrité et la probabilité pour que ce déficit se réalise sont classés dans une échelle allant de 0 à 5[26].

m) Notation et priorisation du déficit d'intégrité

Le niveau du déficit d'intégrité dans un environnement donné est le produit de l'impact et la probabilité du déficit d'intégrité *(c'est-à-dire Impact x Probabilité).* La priorisation du déficit s'effectue par le classement du déficit à plus haut risque à celui au plus faible risque *(ce classement est déterminé par le résultat final de l'opération I x P).*

n) Identification des instruments de lutte contre le déficit d'intégrité

Cette identification fait suite à la priorisation du déficit d'intégrité et permet ainsi à la fois de prendre connaissance des outils absents dans lutte contre le fléau dans un environnement donné et d'évaluer les changements à opérer par rapport aux déficits d'intégrité à plus haut risque.

[26] « *Rapport de l'atelier sur la mitigation des risques de corruption dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun* », Foret et Développement Rural, 2012, P 9.

2- Cartographie des déficits d'intégrité (tableaux)

I. PHASE ADMINISTRATIVE

ETAPES	ACTIVITES	ACTEURS IMPLIQUES		PROCEDURES /SERVICE A DELIVRER	PRATIQUES ILLICITES	OBSERVATIONS	IMPACT	PROBABILITE	GRAVITE
		INTERNES	EXTERNES						
Sous-préfecture	Dépôt/traitement du dossier et délivrance du récépissé de la demande d'immatriculation en 72h.	Agent de la sous-préfecture	Requérant	Enregistrement du dossier, vérification, validation des pièces et paiement des frais administratifs ; -transmission du dossier au service départemental des affaires foncières dans un délai de 8jours.	-Paiement pour la délivrance de l'imprimé de demande d'immatriculation	-l'imprime de la demande d'immatriculation est gratuit. Cependant, dans certains cas les usagers sont contraints de payer une somme de 5000 frs pour l'acquisition de cette fiche.	***1***	***3***	***3 (très faible)***

Service départemental des affaires foncières	-Publication de la demande d'immatriculation	Délégué départemental/chef service départemental des affaires foncières	RAS	-Publication par voie d'affichage de l'extrait de la demande d'immatriculation dans les locaux du service départemental, de la Sous-préfecture, du District, de la Mairie et à la chefferie du village concerné, dans un délai de 15 jours ; -Avis -préparation de la décision portant date de constat d'occupation	-paiement frais pour la préparation de la décision de constat d'occupation	-il est exigé à l'usager la somme de 50 000 F	***4***	***4***	***16 (élevé)***

II. PHASE TECHNIQUE

ETAPES	ACTIVITES	ACTEURS IMPLIQUES		PROCEDURES/SERVICE A DELIVRER	PRATIQUES ILLICITES	OBSERVATIONS	IMPACT	PROBABILITE	GRAVITE
		INTERNES	EXTERNES						
Sous-préfecture/ autres sectoriels	-Descente de la commission consultative 30 jours après l'avis du chef service départemental des affaires foncières	Administrations (sous-préfet, délégué départemental du MINDCAF, ministère de l'agriculture…)	Requérant	constatation de l'effectivité de la mise en valeur du terrain. -procès-verbal de constat de mise en valeur délivré à la fin de la descente	-pots de vins verses aux membres de la commission pour obtenir leur signature sur le PV ; -concussion ; -il arrive que le requérant rencontre individuellement les membres de la commission **avant** qu'ils ne descendent sur le terrain, ceci dans le but de les emmener à être moins rigoureux lors de la descente (constatations des mises en valeur dans la procédure d'immatriculation directe) ; -certains requérants sont obligés de ***« voir »***	-Il n'existe pas de texte qui règlemente les frais pour la descente de la commission, ce qui ouvre la voie à la surenchère pour fixer les couts de cette descente, laquelle se fait finalement à la tête du client. -les chefs exigent le paiement des « frais de chefferie » évalués à 100 000frs. -les membres de la commission réclament le paiement « des frais de mise en valeur » entre 200000 frs et 1000000 frs -les frais de secrétariat de la commission sont	***5***	***5***	***25*** ***(très élevé)***

					tous les membres de la commission **après** la descente pour obtenir d'eux leurs signatures sur le PV. -certains PV sont signés **avant** la descente sur le terrain ; -certains membres sont informés de la descente le jour même par message porte du sous-préfet ; - l'absence répétée des membres statutaires lors des descentes de la commission consultative empêche la signature des PV séance tenante comme l'exige la loi. Par conséquent, ceux qui signent n'ont pas toujours pris part aux travaux.	payés à 50 000 frs -la collation des membres de la commission est évaluée entre 100000 frs et 200000 frs			

Service Départemental des affaires foncières	Bornage	Commission consultative	Requérant	Avis de bornage **(art. 13 et 14 décret N 2005/481 du 16 décembre 2005)**	-Géomètres non assermentés intervenant dans la procédure de bornage (certains géomètres qui ne sont pas assermentés sous-traitent pour le compte de ceux qui le sont. On les appelle communément des **« géomètres sous l'arbre »**) ; -manœuvres dilatoires ; pots de vin verses au géomètre pour l'obtention des plans	-A cette étape, on constate que très souvent la commission consultative ne procède pas immédiatement au bornage. Il est donc mis en place une commission *« ad hoc »* pour assurer ledit bornage. -frais de dossier technique : 250 000 frs - les frais de bornage sont normalement a la charge du requérant, mais l'insuffisance du matériel le contraint à devoir louer chez des particuliers, le matériel de travail a raison de **150 000frs/jour** **«** frais de rattachement » : **200000 frs**	***5***	***5***	***25*** ***(très élevé)***

Service régional des affaires foncières	-Contrôle de la régularité du dossier ; -préparation de la publication de l'avis de clôture de bornage dans le bulletin régional des avis domaniaux et fonciers ; -instruction du dossier de règlement de litiges à soumettre au gouverneur de la région.	Délégué Régional des affaires foncières	Requérant	Avis de clôture de bornage au bout de 30 jours	Pots de vin pour accélérer la procédure de traitement du dossier, manœuvres dilatoires, soustraction des pièces du dossier, disparition des dossiers…	-Les agents ne respectent pas les délais pour le traitement des dossiers -des « frais de rattachement sont aussi exigés », alors que ce responsable n'a pas assisté à la descente sur le terrain. -Les frais de « motivation » qui varient entre **100 000 frs** et **300 000 frs** sont donnés par les requérants eux-mêmes ; sans que les agents n'aient à exercer une quelconque pression (cette pratique est devenue quasi institutionnelle et sert à faire « avancer »le dossier).	***5***	***5***	***25*** ***(très élevé)***

Conservation foncière	-vérification de la régularité de toute la procédure ; -inscription des droits dans le grand Livre foncier.	Conservateur foncier	Requérant	Copie du titre foncier (duplicata) au requérant individuel ou au chef de la collectivité des requérants au bout de 30 jours.	-Pots de vin pour accélérer la procédure de traitement du dossier manœuvres, monnayage, dilatoire, dons en nature (terrains…) offerts au conservateur foncier. -pour la remise de la copie du titre foncier, le conservateur exige plus que ce qui est prévu par la loi en termes de frais.	Au niveau de la conservation foncière la pratique veut que le requérant confie son dossier à un agent, lequel est charge du suivi du dossier en interne jusqu'à l'obtention du titre foncier. -le montant verse ici par le requérant dépend de la superficie de son terrain. -frais de signature du conservateur : entre 25 000frs et 1 000 000frs	***5***	***5***	***25*** ***(très élevé)***

(I) Impact : 1 = Moindre, 2 = moins grave, 3 = Impact grave, 4 = assez grave, 5 = très grave.
(II) Probabilité : 1 = Impossible (ne s'est jamais produit), 2 = Rare (appelé à se produire dans un environnement similaire), 3 = peu probable (pas régulier, mais peu se produire), 4 = probable (se produit régulièrement), 5 = Très probable (se produit tout le temps).

Niveau de risque 1-5 = très faible, 5-10 = faible, 11-15= moyen, 16-20= élevé, 21-25= très élevé

V. LES RECOMMANDATIONS

La lutte contre la corruption est avant tout une affaire de volonté politique. A la lumière des résultats d'enquête et des problèmes posés dans la procédure d'immatriculation directe, il semble opportun d'orienter la lutte contre la corruption en s'attaquant essentiellement aux causes qui installent et enracinent la corruption dans ladite procédure. Aussi les recommandations ci-après, si elles sont appliquées avec un esprit de suite, peuvent contribuer efficacement à la lutte contre la corruption dans les services concernés par cette procédure

5.1. Recommandations aux structures étatiques

- Parachever la réforme foncière actuellement en cours en tenant compte du relatif échec du modèle de sécurisation des droits fonciers à travers le système de l'immatriculation directe des terres ;
- Parachever la modernisation du cadastre et le processus d'informatisation de la procédure de délivrance du titre foncier ;
- Réduire le nombre d'étapes et d'intervenants en confiant la procédure d'immatriculation a une seule administration à savoir le MINDCAF, ce qui éviterait les chevauchements entre les administrations ;
- Vulgariser la procédure et les couts à travers de grandes affiches à placarder dans tous les services concernés par l'immatriculation ;
- Solliciter le ministère de la Justice pour la prestation de serment de tous les géomètres formes afin d'obtenir une répartition équitable de ces agents sur l'ensemble du territoire et régler ainsi les problèmes dus à l'insuffisance de ce type de personnel ;
- Etablir un profil de poste pour les agents ayant le plus fort impact dans la procédure (chef service départemental, chef service régional des affaires foncières, conservateur foncier) ;
- Prendre des mesures pour instaurer un système d'affectation transparent et débarrassé de tout calcul clientéliste ;
- Prendre des sanctions effectives pour les cas avérés de corruption (poursuites disciplinaires et pénales) car les mutations ne sont pas suffisamment dissuasives;
- Assurer la formation continue du personnel ;

- Faire une large diffusion des procédures d'immatriculation en général et de l'immatriculation directe en particulier.

5.2. Recommandations aux usagers

- Se rapprocher des services impliqués dans la procédure d'immatriculation, afin d'avoir les informations réelles ;
- Dénoncer dans les structures existantes tout acte de corruption dont ils seraient victimes ou témoins dans le cadre de la procédure.

5.3 Recommandations aux Organisations de la Société Civile

- Informer et sensibiliser les citoyens sur la procédure d'acquisition du titre foncier et les encourager à s'engager eux-mêmes dans ladite procédure afin d'avoir chacun un titre foncier,
- Encourager et accompagner les groupes vulnérables, notamment les femmes rurales et les jeunes dans la procédure d'acquisition du titre foncier ;
- Plaider auprès des institutions spécialisées en vue d'une réforme profonde de la procédure d'immatriculation foncière au Cameroun.

5.4 Recommandations aux partenaires techniques et financiers

- Encourager les initiatives de facilitation de la sécurité foncière par l'acquisition du titre foncier ;
- Octroyer l'assistance technique et financière aux initiatives visant l'accompagnement des citoyens dans la procédure d'acquisition du titre foncier et faciliter l'acquisition des titres de propriété aux groupes vulnérables, notamment les femmes rurales et les jeunes.

CONCLUSION

La corruption dans la procédure d'immatriculation est unanimement reconnue par les usagers, les agents impliqués dans la procédure et les responsables des services centraux du MINDCAF.
Les investigations menées sur le terrain ainsi que les résultats de l'enquête tant quantitative que qualitative permettent de confirmer cette réalité.

Les raisons qui alimentent la chaîne de corruption dans la procédure d'immatriculation directe sont nombreuses mais la principale source repose sur la volonté d'accaparement des terres entretenue et encouragée par les agents de l'Etat impliqués dans la procédure d'immatriculation.

L'Etat, notamment le Trésor public qui attend les retombées des procédures d'immatriculation est l'une des victimes de cette corruption qui enrichit ses agents et accroit les conflits fonciers.

Quant aux pratiques et formes de corruption, elles se caractérisent principalement par des propositions d'arrangements avec les agents impliqués dans la procédure et souvent aussi avec le silence ou la complicité des responsables.

De nos jours, la corruption dans la procédure d'immatriculation est une donnée essentielle à prendre en compte dans la politique de gouvernance du pays. Rien ne sert d'occulter cette réalité.

Les réformes sont en cours au niveau du MINDCAF pour endiguer le fléau. Parmi les mesures prises pour lutter contre la corruption, on retiendra la réforme foncière, la modernisation de l'administration par l'automatisation de la procédure, la formation du personnel, l'information et la sensibilisation des usagers à travers la publication et la diffusion de manuels des procédures foncières.

En attendant que ces mesures produisent leurs effets, les agents impliqués dans la procédure d'immatriculation s'accordent à reconnaître que, comme dans tous les secteurs de la vie publique nationale, la corruption touche également les services des domaines, affaires foncières et cadastre mais ils ne sont pas sûrs d'être plus corrompus que les agents de la police, de la gendarmerie, de la santé, ou de la justice. Cependant, l'attitude des usagers enquêtés tend à conforter l'opinion que les citoyens ont des services impliqués dans les procédures d'immatriculation.

Une chose est cependant sûre ; la lutte contre la corruption passe par l'amélioration du climat général de la gestion des affaires publiques dans le pays, le redressement des dysfonctionnements au plan institutionnel et une meilleure gestion des ressources humaines.

BIBLIOGRAPHIE

- **Actu n°003**, *Kribi et ses terres, Corruption en eau profonde*, réalisé avec le soutien de Transparency International Cameroon, Novembre 2016 ;
- **Alexandre Dieudonné TJOUEN**, *Droits domaniaux et techniques foncières en droit camerounais*, (1982), Paris Economica ;
- **André NJIAKO TCHIENTCHEU**, *Droits réels et domaine national au Cameroun*, PUA, 2003 ;
- **Andy Mc DEVITT**, *Corruption Risk Assessment Topic Guide* , Transparency International, 2011;
- **Catherine JOURDAN and Joe ATKINSON**, *A practical guide to risk assessment: how principles-based risk assessment enable organizations to take right risks*, Princewaterhousecoopers, 2008;
- **Robinson TCHAPMEGNI**, *le contentieux de la propriété foncière*, thèse de doctorat, Université de Nantes, 2008 ;
- **Simplice GOUAMBE**, *la procédure d'immatriculation des terrains en droit camerounais selon le décret n°2005/481 du 16 décembre 2005*, Mémoire DEA en droit privé, Université Yaoundé 2-Soa, 2006 ;
- **Rapports CONAC** 2013 et 2016 ;
- **Transparency International** ,« *Analysing Corruption in the Forestry Sector* », 2010;
- **Transparency International Cameroon**, *rapport d'étude sur l'intégrité du magistrat au Cameroun*, 2015 ;
- **Transparency International Cameroon**, *étude sur la cartographie des déficits d'intégrité au Ministère des Finances*, 2017.

ANNEXES