

**AUDIT DES DISPOSITIFS LÉGAUX ET  
INSTITUTIONNELS RELATIFS À LA TRANS-  
PARENCE ET À LA PARTICIPATION DANS  
LE PROCESSUS D'ATTRIBUTION ET DE  
GESTION DES CONCESSIONS FONCIÈRES  
ET MINIÈRES AU CAMEROUN**

**Par Pierre Etienne KENFACK**  
*Juriste*

Cette étude a été produite grâce à l'appui financier de l'Union Européenne mais les opinions exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement les politiques et avis officiels de l'Union Européenne.

Aout 2016



## Table des matières

<b>Résumé exécutif</b> .....	3
<b>Introduction générale</b> .....	6
I. Contexte général de l'étude.....	6
II. Objet, référentiels et intérêt de l'audit .....	8
III. Méthodologie et plan.....	12
1. La collecte et l'analyse des données .....	12
2. L'audit proprement dit.....	13
<b>Première partie :</b> .....	<b>14</b>
<b>Evaluation de la prise en compte de la participation dans les textes et institutions régissant le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières et minières au Cameroun</b> .....	<b>15</b>
<b>Chapitre 1 :</b> .....	<b>18</b>
<b>Evaluation du degré de participation du public concerné dans les textes et institutions relatifs à l'attribution et à la gestion des concessions foncières</b> .....	<b>18</b>
<b>Section 1 : les constats</b> .....	<b>18</b>
§1. Une volonté de faire participer les populations des zones concernées.....	18
§2. Des mesures de mise en œuvre inadéquates et insuffisantes.....	21
<b>Section 2 : Recommandations</b> .....	<b>23</b>
<b>Chapitre 2 :</b> .....	<b>25</b>
<b>Evaluation du degré de participation du public concerné dans les textes et institutions relatifs à l'attribution et à la gestion des concessions minières</b> .....	<b>25</b>
<b>Section 1 : les constats : une volonté d'exclure le public concerné de la négociation des titres miniers</b> .....	<b>25</b>
§1. La nature des prérogatives de l'Etat sur les mines et les terres qui les abritent.....	25
§2. L'exclusion du public du processus d'octroi des titres miniers.....	26
§3. L'institution d'un processus de mise à disposition des terres minières sans consultation, ni participation des populations .....	27

<b>Section 2 : Les recommandations</b> .....	29
1. La redéfinition de la nature des prérogatives de l'Etat sur les mines .....	29
2. L'implication des populations dans le processus de négociation des titres miniers .....	30
<b>Deuxième partie :</b> .....	<b>31</b>
<b>Evaluation de la prise en compte de la transparence par les textes et institutions régissant le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières et minières au Cameroun</b> .....	<b>31</b>

**Chapitre 1 :** .....**32**

<b>Evaluation de la prise en compte de la transparence par les textes et institutions relatifs à l'attribution et à la gestion des concessions foncières</b> .....	<b>32</b>
--	-----------

**Section 1 : les constats** .....32

§1. Inexistence des règles informant sur les espaces disponibles pour les concessions .....	32
§2. L'existence des règles et institutions permettant une information du public lors des phases d'introduction et de traitement de la demande de concessions .....	35
1. Les dispositions assurant une information indirecte du public .....	35
2. Le Bulletin des avis domaniaux : une institution assurant l'information directe du public et des populations.....	37

**Section 2 : Recommandations** .....38

**Chapitre 2 :** .....**40**

<b>Evaluation de la prise en compte de la transparence par les textes et institutions relatifs à l'attribution et à la gestion des concessions minières</b> .....	<b>40</b>
---	-----------

**Section 1 : Les constats** .....40

§1. L'exclusion des populations de l'accès à l'information dans la phase précédant l'attribution de la concession.....	40
A. Le principe de l'exclusion.....	40
B. Appréciation de cette exclusion .....	42
§2. Institution d'un processus de transparence après l'attribution de la concession.....	42

**Section 2 : Les recommandations**.....43

**Conclusion générale** .....44

**Bibliographie**.....48

## Résumé exécutif

Evaluer le degré de prise en compte de la participation et de la transparence du public concerné par les textes et institutions régissant le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières et minières au Cameroun était l'objectif de cet audit.

Se servant des textes, standards et bonnes pratiques internationaux comme référentiels l'audit a permis de faire des constats et recommandations sur la base d'une distinction entre la prise en compte de la participation et celle de la transparence.

Relativement à la participation, il est apparu, d'une part que les textes et institutions fonciers affichent une volonté de faire participer le public concerné, mais que les mesures permettant l'atteinte de ces objectifs sont inadéquates et insuffisante. D'autre part que les textes et institutions minières organisent plutôt une exclusion du public concerné du processus d'attribution et de gestion des concessions minières.

Relativement à la transparence, il est apparu que dans le dispositif juridique camerounais, il n'y a pas de règles permettant l'information du public sur les espaces disponibles pour les concessions foncières, mais que de telles règles existent lors des phases d'introduction et de traitement des demandes. Par contre, pour les concessions minières la transparence est limitée à l'information de l'Etat par le demandeur lors des phases de recherche et d'exploration, c'est-à-dire d'attribution, mais organisée pendant la phase de gestion.

Sur la base de ces constats, les recommandations suivantes ont été faites :

### **Pour assurer la participation du public il faut :**

#### **Dans le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières :**

**1-** Que les populations puissent se prononcer sur la destination des terres avant que la décision de les attribuer soit prise. Cela suppose une réforme des textes sur les concessions et attributions des terres imposant à l'Etat, avant d'entrer en négociation avec un investisseur ou un demandeur de concessions, à solliciter le consentement libre éclairé et préalable des populations de la zone concernée. De ce point de vue, il serait souhaitable d'améliorer la rédaction de l'article 16 de l'ordonnance 74/1 portant régime foncier pour inclure l'obligation pour l'Etat de solliciter l'avis des populations avant tout début de négociation avec un demandeur. Au lieu de « le domaine national est administré par l'Etat en vue d'assurer une mise en valeur rationnelle », il serait souhaitable de dire, « en accord avec les populations, le domaine national est administré par l'Etat en vue d'en assurer une utilisation et une mise en valeur rationnelle ».

**2-** Elargir la composition de la commission consultative aux représentants de la société civile, et aux élus locaux. De ce point de vue, l'article 12 du décret 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national doit être modifié.

**3-** Que les textes soient modifiés pour que :

La commission soit informée de la date de la réunion au moins un mois avant (au lieu de dix jours actuellement) ;

Que les membres reçoivent des convocations individuelles et qu'à défaut pour les membres de la commission élargie de recevoir cette convocation individuelle, que le processus encoure la nullité ;

Que l'affichage public soit complémentaire de cette information.

**4-** Que dans le texte, nouveau, la commission consultative avec la nouvelle composition n'ait plus un simple rôle de constat de la mise en valeur, mais deviennent une force de proposition en ce que son avis est pris en compte pour la décision d'octroi des concessions définitives.

## **B - Dans le processus d'attribution et de gestion des concessions minières :**

Redéfinir la nature des prérogatives de l'Etat sur les mines

**1-** Impliquer les populations dans le processus de négociation des titres miniers

**2-** Impliquer les populations dans le processus d'attribution des terres minières.

## **II - Pour assurer ou améliorer la transparence des opérations :**

### **A. En matière foncière**

Il est souhaitable que les textes fonciers soient réformés pour :

**1-** Informer les populations et le public des zones concernées de la possibilité que leurs terres peuvent être concédées. Pour y arriver, il faut :

- Accélérer le processus d'élaboration du plan d'affectation des sols, appelé formellement le Schéma National d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire ;

- Définir clairement et diffuser largement les politiques, les lois et les procédures, dans les langues appropriées et faire largement connaître les décisions prises dans les langues appropriées et sous forme accessible.

**2-** Faire en sorte que les différentes parties puissent procéder à des évaluations préalables indépendantes des incidences potentielles-positives ou négatives- que ces concessions sont susceptibles d'avoir sur les droits fonciers, la sécurité alimentaire et la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate, sur les moyens de subsistance et sur l'environnement. Ce texte impose aux Etat d'informer le public avant toute opération de cession des terres pour que les titulaires de droits puissent les exercer avant la transaction. Cette information doit se faire à l'occasion des opérations de consultations et de participation des acteurs concernés.

**3-** Faciliter le fonctionnement de marchés efficaces et transparents afin de promouvoir une participation à des conditions égales et des possibilités de transferts de droits fonciers qui soient mutuellement avantageuses et qui permettent de réduire les conflits et l'instabilité ». La mise en œuvre de cette mesure permet d'informer sur les procédures d'accès aux terres disponibles pour les concessions.

**4-** Obliger les concessionnaires à publier les activités et les résultats de leurs activités pour que le public en soit informé

## **B. En matière minière**

Qu'en plus de l'information gouvernementale délivrée par les rapports du Comité ITIE, que le législateur reprenne dans la loi minière les règles relatives à la publication des informations contenues dans les principes directeurs de l'OCDE. En posant que : les entreprises minières *« doivent publier des informations sur les aspects significatifs de leurs activités, de leur structure, de leur situation financière, de leurs résultats, de leur actionnariat, de leur système de gouvernement d'entreprise des questions relatives aux travailleurs, et devraient respecter des normes de haute qualité en matière de publication d'informations financières et non financières »*.



## Introduction générale

### Contexte général de l'étude

Rechercher les voies et moyens permettant d'améliorer le cadre législatif et institutionnel d'un pays relativement à la transparence et à la participation dans l'attribution et la gestion des concessions foncières et minières, est une question utile à la construction d'un plaidoyer visant à articuler l'exploitation des ressources naturelles, avec la préservation des droits fondamentaux des différents acteurs. C'est une démarche à plusieurs étapes dont, l'une, préalable, qui est l'évaluation de l'aptitude de ce dispositif à assurer la transparence et la participation dans le processus, à travers un véritable audit est la finalité de ce rapport centré sur le Cameroun.

Pour le comprendre, il faut avoir quelques informations sur le Cameroun et ses choix stratégiques et opérationnels de développement économique.

Membre des Nations Unies, de l'Union africaine, de l'organisation de la francophonie, du Commonwealth, de la CEMAC et de l'OHADA, le Cameroun est un pays situé entre l'Afrique Centrale et l'Afrique de l'Ouest. Il est limité à l'est par la République Centrafricaine, au Nord par le Tchad, à l'ouest par le Nigéria et l'océan Atlantique et au Sud par le Gabon, la Guinée équatoriale et la République du Congo. Avec une superficie de 475 442 Km<sup>2</sup> et une population estimée à environ 20 millions d'habitants, le pays est composé de plusieurs ethnies avec quelques grands ensembles (sémites, hamites, bantous, semi-bantous et soudanais) et de nombreux métissages. Le pays se situe entre la bordure méridionale du Sahara et la limite septentrionale de la forêt équatoriale du bassin du Congo au sud. Du fait de sa diversité climatologique, géographique, culturelle et humaine, le Cameroun est surnommé « Afrique en miniature ». Sur le plan économique, le Cameroun dispose d'importantes ressources agricoles, forestières minières, pétrolières et foncières que convoitent ou exploitent des investisseurs internationaux et nationaux.

Pour assurer son développement économique le pays a fait depuis longtemps de l'attraction des investisseurs privés, nationaux et internationaux un axe stratégique majeur. Le contenu des lois pétrolières et forestières notamment, attestent de ce choix repris par le document de stratégie pour la croissance et l'emploi élaboré par le gouvernement camerounais en 2009<sup>1</sup> et confirmé par l'adoption en 2013 d'une loi fixant les incitations à l'investissement privé<sup>2</sup>.

Si pendant longtemps cette stratégie a favorisé le développement de l'exploitation pétrolière, gazière et forestière, depuis quelques années, elle permet l'éclosion de nouvelles activités parmi lesquelles deux majeures : l'exploitation des terres arables et des mines.

<sup>1</sup> DSCE 2009

<sup>2</sup> Loi n° 2013/004 du 18 avril 2013 fixant les incitations à l'investissement privé en République du Cameroun



Relativement aux mines, les premières lois minières camerounaises étaient destinées à la décourager pour préserver le sous-sol camerounais et éviter l'exploitation simultanée de toutes les richesses naturelles du pays. C'était le sens de la loi n°64/LF/3 du 6 avril 1964 portant régime des substances minérales de la république fédérale du Cameroun et de la loi n°78/24 du 29 décembre 1979 fixant l'assiette, les taux et mode de recouvrement des droits fixes de redevances et taxes minières. Mais depuis des réformes successives ont été réalisées en 2001 et 2010<sup>3</sup> au travers desquelles le Cameroun a fait le choix de l'encouragement de l'exploitation en mettant en place un dispositif favorisant l'octroi des concessions minières<sup>4</sup>.

En ce qui concerne la terre, l'option de l'exploiter pour en tirer des revenus a été plus ou moins dicté à l'Etat camerounais à partir des années 2000 par les fortes demandes en terres arables pour les usages diverses, adressées par des investisseurs variés : entreprises privées étrangères, gouvernements des pays, fonds d'investissements, fonds de retraites, privés nationaux etc.

Un rapport de l'ITIE publié en 2015 indique que depuis l'entrée en vigueur de la loi minière de 2001, le Cameroun a déjà octroyé plus de 303 permis miniers. Quant aux concessions foncières, elles se chiffrent à des milliers d'hectares<sup>5</sup> en 2013.

Ces concessions foncières et minières ont pour socle des textes et des institutions dont l'audit, avec pour référentiel les concepts de transparence et de participation sont l'objet de cette étude qui ne peut se comprendre que si les concepts clés ne sont clarifiés.

## **I- Objet, référentiels et intérêt de l'audit**

Pour mettre en perspective l'objet, les référentiels et l'intérêt de cet audit, il faut partir du sens des concepts clés dont ceux d'audit, de transparence et de participation.

Introduit par les Anglo-Saxons au XIIème siècle pour la gestion, le terme audit, provenant d'une locution latine proche des notions de contrôle, vérification, expertise, évaluation, vient du verbe latin audire, écouter. Il est aujourd'hui utilisé dans des domaines variés pour désigner un examen minutieux du mode de fonctionnement et d'organisation d'une société, d'une institution, d'un service ou de textes par un professionnel indépendant et impartial. En droit, l'Audit désigne une mission d'investigation confiée à un professionnel indépendant, par une personne en quête d'informations sur une institution. L'intérêt d'une opération ou la situation d'une entreprise qui consiste selon ce que prévoit la convention d'audit soit seulement à vérifier la conformité de l'opération ou de la situation étudiée aux règles de droit en général ou dans un secteur déterminé, soit également à évaluer les risques de l'institution ou de l'activité considérée ou même son degré d'efficacité et à en faire

<sup>3</sup> Loi n°2001-1 du 16 avril 2001 portant code minier, modifié en juin 2010

<sup>4</sup>

<sup>5</sup> Cf. RELUFA, PASC, Le cadre légal et institutionnel de l'accès à l'information dans le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières agro-industrielles au Cameroun, étude diagnostique, avril 2015 ; S. NGUIFFO et M. SONKOUÉ WATIO, « investissements dans le secteur agro-industriel au Cameroun, acquisitions des terres à grande échelle depuis 2005

rapport au prescripteur<sup>6</sup>. La définition la plus complète de l'audit a été donnée en 1994 par le Conseil de l'Europe à propos de l'audit environnemental dans l'article 1 de la Loi-modèle sur la protection de l'environnement. Celle-ci le définit comme « *un outil de gestion incorporant l'évaluation systématique, documentée, périodique et objective de l'efficacité des systèmes et des processus organisationnels et gestionnaires conçus pour assurer la protection de l'environnement en vue de faciliter le contrôle de la gestion des pratiques susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement, le but étant de favoriser une amélioration continue des activités industrielles et la collecte des renseignements pertinent* ».

De ce qui précède, il ressort que l'audit, est une expertise professionnelle effectuée par un expert compétent et impartial aboutissant à un jugement sur les textes organiques, les procédures, l'organisation, ou une quelconque opération d'une entité. C'est un processus systématique, indépendant et précisément documenté, permettant de recueillir des informations objectives pour déterminer dans quelle mesure les éléments du système ou de l'entité observée satisfont aux exigences des référentiels du domaine concerné. La convention par laquelle elle est sollicitée fixe son domaine et ses référentiels.

En ce qui concerne le domaine, la convention commandant la présente audit a fixé pour domaine tous les textes juridiques internes au Cameroun et toutes les institutions camerounaises relatifs au processus d'attribution et de gestion des concessions foncières et minières au Cameroun, autrement dit les lois, règlement et institutions qui régissent l'octroi par l'Etat aux personnes et investisseurs qui ont fait la demande le droit d'occuper et de tirer des utilités des portions de terre du domaine national<sup>7</sup>.

Pour ce qui est des référentiels, l'audit vise à vérifier la prise en compte par les textes et institutions régissant ce processus de la transparence et de la participation.

Le mot transparence a plusieurs significations en fonction des contextes. Au sens propre, il signifie se laisse traverser par la lumière. C'est la propriété pour un corps, un milieu, de laisser passer les rayons lumineux, de laisser voir ce qui se trouve derrière. Un matériau, un objet est transparent lorsqu'il se laisse traverser par la lumière. Ce sens est important, mais a du mal à se rapporter au domaine de la gestion des affaires publiques ou des entreprises par les détenteurs du pouvoir.

Au sens figuré, le terme transparence est employé pour qualifier soit une pratique sociale, soit pour qualifier des objets de recherche dans différentes disciplines s'occupant des affaires humaines.

Appliqué au domaine du savoir et de l'information, elle est soit une aptitude, soit une obligation de rendre compte des décisions et activités auprès des organismes, autorités administratives, autorités légales et, au sens large aux parties intéressées.

<sup>6</sup> Vocabulaire juridique de l'Association CAPITANT, par G. CORNU, 10ème édit. Paris, Quadrige, PUF

<sup>7</sup> Cf. RELUFA, PASC, Le cadre légal et institutionnel de l'accès à l'information dans le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières agro-industrielles au Cameroun, Etude Diagnostique, 2015

C'est un sens similaire que l'on retrouve dans le domaine de la gestion des affaires publiques ou des entreprises. La transparence est un schéma, une culture, une condition ou structure dans lequel les informations pertinentes sont accessibles, rendues publiques<sup>8</sup>. La transparence a pour objet la facilitation de l'accès à l'information des parties prenantes aux décisions publiques. C'est ce sens qui sera retenu dans cet audit qui met en relation transparence et participation dans le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières et minières. Encore faut-il cerner le sens de participation.

Du latin *participare*, participer, signifie prendre part à, avoir sa part de, partager, répartir. De manière générale, le terme "participation" désigne des tentatives de donner un rôle aux individus dans une prise de décision affectant une communauté. Ce sens général est partagé par la plupart des disciplines, chacune apportant des précisions et nuances en fonction de ses besoins.

Au sens juridique, il signifie d'abord le fait de participer à une action, une opération, une activité de manière occasionnelle ou habituelle. Il signifie ensuite le fait de coopérer à une activité et d'être associé à ses résultats<sup>9</sup>.

Au sens socio-politique, la participation désigne les différents moyens qui permettent au public de contribuer aux décisions concernant une communauté<sup>10</sup>. Elle apparaît comme un droit reconnu par plusieurs instruments juridiques internationaux, spécialement la Déclaration Universelle des droits de l'homme qui dispose en son article 20 que « *toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire des représentants librement choisis* ». Bien que se rapportant à la participation politique c'est dans ce dernier sens qu'il faut comprendre le mot participation dans cette étude visant à construire un plaidoyer pour une meilleure participation des citoyens au processus d'attribution et de gestion des concessions foncières et minières au Cameroun. Ce sens est davantage précisé par la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, laquelle, bien que non contraignante pour le Cameroun nous permet de cerner de manière complète la notion de participation du public. Pour participer il faut avoir une information pertinente, on s'explique la mise en commun de ces deux concepts par les demandeurs de cet audit.

<sup>8</sup> A. PETERS, « la transparence comme principe du droit international public », Colloque, Le cosmopolitisme juridique, 2013

<sup>9</sup> Vocabulaire juridique de l'Association CAPITANT, op. Cit.

<sup>10</sup> [www.toupie.org/dictionnaire/citoyen/htm](http://www.toupie.org/dictionnaire/citoyen/htm)

**Quel est le degré de prise en compte de la participation et de la transparence par les textes et institutions régissant le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières et minières au Cameroun ? C'est la question centrale à laquelle vise à répondre cet audit.**

La recherche des réponses cette question est utile à plusieurs égards. Elle permet :

- De déterminer l'aptitude des textes et institutions camerounais à prendre en compte ces standards dans la gestion des affaires publiques ;
- De vérifier la conformité et/ou le degré de décalage des textes et institutions camerounais sur ce point avec les conventions internationales ratifiées par le Cameroun et les standards internationaux et les expériences d'ailleurs ;
- De proposer des pistes de réformes utiles.
- De dégager les éléments d'un plaidoyer permettant aux décideurs de disposer de propositions concrètes et pertinentes pour améliorer le cadre légal et institutionnel de la transparence et de la participation dans le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières et minières au Cameroun.

### **III - Méthodologie et plan**

Pour réaliser cet audit, une démarche en deux étapes a été utilisée : celle de collecte et d'analyse des données et celle de l'audit proprement dit.

#### **1 - La collecte et l'analyse des données**

Il a été utile de rechercher toutes les données relatives aux référentiels et à l'objet de l'audit.

Relativement aux référentiels de l'audit, la collecte et l'analyse ont porté sur les instruments internationaux et la littérature renseignant sur les contenus, les caractéristiques et la mise en œuvre des concepts de transparence et participation pour avoir une base de référence ou un guide de l'audit.

Nous avons ainsi consulté :

- Les dictionnaires et vocabulaires juridiques
- Les textes juridiques contraignants au Cameroun comme : le pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981,
- Les textes juridiques non contraignants au Cameroun comme la Charte africaine

des droits de l'homme et des peuples, la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. La Convention 169 de l'OIT sur les droits des peuples indigènes et tribaux, la Convention de Aarhus sur la participation du public et les directives volontaires de la FAO

- Les articles de doctrine et ouvrages explicitant les concepts de transparence et de participation

En ce qui concerne l'objet de l'audit, il a été important de collecter et d'analyser tous les textes juridiques et institutions camerounais, relativement au processus d'attribution et de gestion des concessions foncières et minières. Ont ainsi été collectés et analysés :

- La constitution camerounaise,
- La loi n°96-12 du 5 août 1995 portant loi cadre relative à la gestion de l'environnement ;
- La loi n° 001-2001 du 16 avril 2001 portant code minier modifiée en 2010, le décret ;
- Loi n° 201/008 du 06 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun ;
- L'ordonnance 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier
- Le décret n° 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national ;
- Le décret n°2013/0171/PM du 14 février 2013 fixant les modalités de réalisation des Etudes d'impact environnemental et social ;
- Le décret n° 2006/0368/PM du 03 mai 2006 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du Bulletin des avis domaniaux
- Le décret n° 2002/648/PM du 26 mars 2002 fixant les modalités d'application de la loi n°001 du 16 avril 2001
- La commission consultative instituée par l'article 12 du décret 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national

## **2- L'audit proprement dit**

L'audit a consisté :

- D'abord, à confronter les textes et institutions camerounaises relatifs au processus d'attribution et de gestion des concessions foncières et minières aux instruments juridiques internationaux contraignants ou non et aux bonnes pratiques, pour apprécier leur prise en compte ou non de la transparence et de la participation, la pertinence de la prise en compte, les lacunes dans la prise en compte.
- Ensuite à faire des propositions de réforme à partir des référentiels.

Sur la base des résultats obtenus, il était tentant d'articuler cet audit autour de la distinction entre les textes et institutions foncières et minières. Mais une telle démarche aurait conduit à reprendre à chaque fois les informations sur les référentiels qui sont communs. On aurait également pu rendre les résultats à partir des référentiels d'évaluation que sont la transparence et la participation, simplement ils sont trop imbriqués. Tenant compte de ces contraintes, et partant de ce que les concessions minières et foncières respectent les étapes similaires, articulées autour de l'attribution et de la gestion, on pouvait aussi envisager la démarche consistant à faire l'audit en suivant ces étapes. Mais il restait à se souvenir que malgré leur interconnexion, la transparence et la participation ne sont pas des concepts similaires et l'audit des textes en se servant d'eux comme référentiels ne pouvait se faire que de manière séparée. D'où le plan de cette étude articulé autour de deux axes :

Evaluation de la prise en compte de la participation dans les textes et institutions relatifs au processus d'attribution et de gestion des concessions foncières et minières au Cameroun (première partie).

Evaluation de la prise en compte de la transparence dans les textes et institutions relatifs au processus d'attribution et de gestion des concessions foncières et minières au Cameroun (deuxième partie)



## Première partie :

# EVALUATION DE LA PRISE EN COMPTE DE LA PARTICIPATION DANS LES TEXTES ET INSTITUTIONS RÉGISSANT LE PROCESSUS D'ATTRIBUTION ET DE GESTION DES CONCESSIONS FONCIÈRES ET MINIÈRES AU CAMEROUN

Pour évaluer le degré de prise en compte de la participation dans le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières au Cameroun, il est important de bien connaître le référentiel d'évaluation qu'est la participation. La participation n'est pas un concept spécifique à l'exploitation des ressources naturelles. Il s'agit d'un concept général qui peut être utilisé également dans ce domaine. La participation du public ou des citoyens à la prise des décisions publiques est une exigence posée par plusieurs instruments juridiques internationaux contraignants ou non, ratifiés ou non par le Cameroun. On la retrouve dans des textes généraux et spécifiques.

Relativement aux textes généraux, on la retrouve exprimée de manière indirecte :

- D'abord à l'article premier du Pacte International relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 en ces termes : *« tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance »*.
- Ensuite à l'article 21 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui dispose que « les peuples ont la libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles. Ce droit s'exerce dans l'intérêt exclusif des populations. En aucun cas, un peuple ne peut en être privé. En cas de spoliation, le peuple spolié a le droit à la légitime récupération de ses biens ainsi qu'à une indemnisation adéquate.

Ces deux textes indiquent que l'exploitation des ressources ne peut se faire si les peuples concernés ne le souhaitent pas. C'est l'expression d'une forme de participation qui consiste en l'autorisation donnée à l'exploitation.

Mais on trouve les éléments caractéristiques d'une participation souhaitable dans deux textes.

- D'abord 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux. Art. 15 : *« les droits des peuples intéressés sur les ressources naturelles dont sont dotées leurs terres doivent spécialement*



*être sauvegardés. Ces droits comprennent celui pour ces peuples de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources. Dans les cas où l'Etat conserve la propriété des minéraux ou des ressources du sous-sol ou des droits à d'autres ressources dont sont dotées les terres, les gouvernements doivent établir ou maintenir des procédures pour consulter les peuples intéressés dans le but de déterminer si et dans quelle mesure les intérêts de ces peuples sont menacés avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources dont sont dotées les terres. Les peuples intéressés doivent, chaque fois que c'est possible, participer aux avantages découlant de ces activités et doivent recevoir une indemnisation équitable pour tout dommage qu'ils pourraient subir en raison de telles activités ».*

- Ensuite dans la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Certes, le texte a été pris dans le cadre de la protection de l'environnement, mais il donne des éléments permettant de caractériser de manière complète le concept de participation. Après avoir posé dans son préambule que « *considérant qu'afin d'être en mesure de faire valoir ce droit et de s'acquitter de ce devoir, les citoyens doivent avoir accès à l'information, être habilités à participer au processus décisionnel et avoir accès à la justice...* », le texte donne des précisions sur ce qu'il faut entendre par participation à l'article 6. D'après cet article, la participation suppose que lorsqu'un processus décisionnel est engagé :

- Le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu par un avis public ou individuellement selon le cas, au début du processus ;
- Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public ... et que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel ;
- Que des dispositions soient prises pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ;
- Que le public puisse consulter sur demande et gratuitement dès qu'elles sont disponibles toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel ;
- Que le public puisse soumettre par écrit ou selon qu'il convient lors d'une audition ou d'une enquête public faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, information, analyse et opinion qu'il estime pertinente au regard de l'activité proposée ;
- Que lors de la prise de décision les résultats de la procédure de participation soient du public soient pris en considération ;
- Que une fois que la décision a été prise que le public en soit informé suivant la procédure appropriée ;

Ces éléments se trouvent-ils dans les textes et institutions camerounais relatif aux processus d'attribution et de gestion des concessions foncières ?

Les nuances dans les processus d'attribution invitent à faire une distinction entre les concessions foncières (chapitre 1) et minières (chapitre 2).

## Chapitre 1 :

# EVALUATION DU DEGRÉ DE PARTICIPATION DU PUBLIC CONCERNÉ DANS LES TEXTES ET INSTITUTIONS RELATIFS À L'ATTRIBUTION ET À LA GESTION DES CONCESSIONS FONCIÈRES

L'audit des textes et institutions camerounais relativement à la prise en compte de la participation met en perspective des constats (Section 1) sur la base desquels des recommandations ont été faites (section 2).

### Section 1 : les constats

L'analyse des textes et institutions régissant les attributions des concessions foncières révèlent une volonté législative de faire participer les populations des zones attribuées (§1), mais avec des mesures de mise en œuvre inadéquates et insuffisantes (§2).

#### §1. Une volonté de faire participer les populations des zones concernées

La volonté de faire participer le public se traduit d'abord par la nature des prérogatives que l'Etat se reconnaît sur les terres du domaine national objet de concessions. D'après l'article 16 de l'ordonnance 74-1, le domaine national est administré par l'Etat en vue d'en assurer une utilisation et une mise en valeur rationnelle. Cette disposition rappelle que sur le domaine national, l'Etat ne se reconnaît pas une prérogative de propriétaire qui lui aurait permis de l'utiliser sans consulter les communautés, ou les faire participer, mais plutôt comme détenteurs de pouvoirs qu'il exerce dans l'intérêt général.

Elle se traduit surtout par la mise en place d'une institution chargée de représenter les populations des zones des concessions dans le processus d'attribution et par l'obligation d'obtenir l'accord de cette institution pour octroyer la concession.

La lecture des textes sur l'attribution des concessions foncières révèle l'existence d'un organe que les instances étatiques sont tenus de consulter avant l'octroi de toute concession : la commission consultative prévu par le Décret n°76/166 du 27 avril 1976.

D'après l'article 12, Nommée par le Préfet et siégeant au niveau de l'arrondissement, la commission consultative comprend :

- Le sous-préfet, Président
- Un représentant du service des domaines,

- Un représentant du service du cadastre,
- Un représentant du service de l'urbanisme, si le projet est urbain,
- Un représentant du Ministre dont la compétence a un rapport avec le projet
- Le chef et deux notables du village, ou de la collectivité où se trouve le terrain

D'après l'article 14, la commission consultative a plusieurs attributions. Notamment, elle :

- Propose à l'autorité préfectorale la répartition de l'espace rural en zone agricole et pastorale suivant les besoins des populations,
- Emet un avis sur les demandes d'attribution des concessions,
- Examine et règle le cas échéant les litiges qui lui sont soumis dans le cadre de la procédure d'obtention du titre foncier sur les dépendances du domaine national occupées ou exploitées,
- Fait le choix des terrains indispensables aux collectivités villageoises,
- Reçoit toutes les observations et toutes informations en rapport avec la gestion du domaine national et fait des recommandations au Ministre chargé des domaines
- Examine et règle le cas échéant tous les litiges fonciers qui lui auraient été envoyés par les juridictions,
- Après l'octroi d'une concession provisoire, constate la mise en valeur des terrains pour l'obtention du titre foncier.

La commission consultative participe au processus d'octroi des concessions foncières en donnant son consentement et en contribuant à la fixation des droits et obligations du concessionnaire.

Relativement au consentement, elle doit fournir une pièce sans laquelle la concession ne saurait être accordée : le procès-verbal de constat. En l'absence de ce document produit en six exemplaires, le dossier est irrecevable.

Pour émettre un avis éclairé, la commission est tenue de faire une descente sur les lieux aux frais du demandeur de la parcelle du domaine national. Pour qu'elle descende, le demandeur de la parcelle doit :

- Payer des droits provisoires fixés sur l'état de cession délivré par le chef de service départemental du cadastre en exécution de la loi des finances,
- Respecter les modalités de déplacement de la commission apprêtées en liaison avec le sous-préfet, président de la commission consultative,
- Payer des droits fixés conformément aux barèmes figurant à l'article 14 de la loi n° 90/001 du 29 juin 1990 fixant la redevance de base des concessions du domaine national

Acheter les bornes que la commission consultative plantera lors de la descente.

Lorsqu'elle descend la commission consultative vérifie la faisabilité du projet sur la parcelle, et établit en six exemplaires un procès-verbal, signé de tous ses membres et consignant son avis. Un dossier technique et un dossier administratif du travail de la commission consultative sont confectionnés. Sur la base de ces documents, le chef de service du cadastre du lieu de situation du terrain : établit un état de cession définitif du cadastre précisant la redevance foncière à payer, fixe les frais des travaux cadastraux de terrain par référence au barème fixé par arrêté du Ministre des domaines compte tenu des spécificités du terrain.

En ce qui concerne la contribution de la commission à la fixation des droits et obligations du concessionnaire, le décret 76-1 en son article 12 indique que la commission participe à l'élaboration d'un cahier de charges qui fixe les différents engagements que le demandeur prend vis-à-vis de l'État dans le cadre de la mise en œuvre du projet sur la parcelle sollicitée. Il précise aussi les obligations du demandeur vis-à-vis des communautés riveraines de la parcelle. Il est établi séance tenante par les membres de la commission consultative. Aucun texte ne fixe son contenu. Il est donc négocié en fonction de l'aptitude des membres de la commission à défendre les intérêts qu'ils représentent.

Dès que tous les frais sont payés, le délégué départemental des domaines transfère à la direction des domaines du Ministère des domaines le dossier composé :

- Du procès-verbal en six exemplaires
- Du dossier administratif du travail de la commission
- Du dossier technique du travail de la commission
- Et du cahier de charges en six exemplaires signé par le demandeur de la parcelle et le préfet,
- Et d'une lettre de transmission est envoyé au Ministre chargé des domaines.

Le Ministre cote le dossier à la direction des domaines où le service de concession procède à la vérification des pièces du dossier et prépare les actes administratifs accordant la concession, spécialement l'arrêté d'octroi d'une **concession provisoire** pour les attributions de moins de 50 hectares de terres et le décret de concession provisoire qui sera signé par le Président de la République pour les attributions de plus de 50 hectares.

Ainsi, comme on l'observe, l'institution de la commission et l'importance de ses attributions dans le processus démontre une volonté législative de faire participer les populations des zones des concessions. Simplement cette volonté a du mal à se mettre en œuvre à cause de l'inadéquation des mesures destinées à l'assurer.

## §2. Des mesures de mise en œuvre inadéquates et insuffisantes

Pour mettre en œuvre la volonté législative de faire participer le public et les populations au processus d'attribution et de gestion des concessions foncières, le législateur

a posé une règle de fond et crée la commission consultative. Ces mesures sont non seulement inadéquates, mais également insuffisantes.

Elles sont inadéquates parceque, si la règle instituant l'Etat le gardien et non propriétaire des terres implique une obligation pour l'Etat, représentant des populations à tenir compte de leur avis, l'institution de la commission consultative n'est pas susceptible de permettre une participation effective du fait de la composition de la commission. En rappel, elle est composée de :

- Le sous-préfet, Président
- Un représentant du service des domaines,
- Un représentant du service du cadastre,
- Un représentant du service de l'urbanisme, si le projet est urbain,
- Un représentant du Ministre dont la compétence a un rapport avec le projet
- Le chef et deux notables du village, ou de la collectivité où se trouve le terrain

A l'observation, sur une commission de huit membres, les populations sont représentées par trois, le reste venant de l'administration. Outre ce déséquilibre, les membres de l'administration sont le plus souvent instruits et occupent des positions de services leur permettant d'avoir une autorité de fait sur le chef du village et les notables. Dans ces conditions, la participation en termes de possibilité de bloquer la décision est illusoire.

Les mesures sont insuffisantes parce qu'il manque celles qui permette de couvrir les autres aspects de la participation. Conformément à la Convention d'Aarhus, une participation utile suppose :

- Que le public concerné soit informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu par un avis public ou individuellement selon le cas, au début du processus. ; que pour les différentes étapes de la procédure de participation que des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public et que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel. Que des dispositions soient prises pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.

Or, dans le cadre de la procédure d'attribution des concessions foncières, entre l'information du public et la date de prise de décision, le décret 76-166 prévoit un délai de dix jours. En effet, la convocation et l'ordre du jour doivent parvenir aux membres de la commission consultative dix jours au moins avant la date de la réunion. L'ordre du jour est affiché sur les panneaux des bureaux de la préfecture, de la sous-préfecture du lieu de situation du terrain. Il indique la localisation du terrain, sa superficie approximative ainsi que le projet envisagé.



De même, pour la transformation de la concession provisoire en concession définitive, la commission consultative ne joue qu'un rôle de constat de la mise en valeur sans possibilité de bloquer le processus.

- Que le public puisse consulter sur demande et gratuitement dès qu'elles sont disponibles toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel ;
- Que le public puisse soumettre par écrit ou selon qu'il convient lors d'une audition ou d'une enquête public faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, information, analyse et opinion qu'il estime pertinente au regard de l'activité proposée ;

Aucun texte ne prévoit une telle possibilité de participation du public lors de l'attribution des concessions foncières au Cameroun.

Si des mesures insuffisantes existent pour la participation du public et des populations lors du processus d'attribution, aucune n'est prévu dans le cadre de celui de gestion. Sans doute est-ce parce que de l'entendement du législateur camerounais la concession reste un contrat, dominé par le principe de l'effet relatif des contrats, mais c'est un contrat sur la chose dont l'Etat n'a que la garde et il devrait pouvoir rendre compte au public même pendant la phase de gestion.

Fort de ces constats, nous faisons les recommandations suivantes.

## Section 2 : Recommandations

Pour que le public et les populations participent efficacement au processus d'attribution et de gestion des concessions foncières, les constats réalisés nous permettent de faire des recommandations permettant une participation effective et complète.

Pour que la participation soit effective des réformes législatives doivent être faites pour permettre que les populations donnent leur avis sur l'opportunité de la concession, avant de consentir ou non à celle-ci. Les recommandations à cet effet sont les suivantes :

- 1-** Que les populations puissent se prononcer sur la destination des terres avant que la décision de les attribuer soit prise. Cela suppose une réforme des textes sur les concessions et attributions des terres imposant à l'Etat, avant d'entrer en négociation avec un investisseur ou un demandeur de concessions, à solliciter le consentement libre éclairé et préalable des populations de la zone concernée. De ce point de vue, il serait souhaitable d'améliorer la rédaction de l'article 16 de l'ordonnance 74/1 portant régime foncier pour inclure l'obligation pour l'Etat de solliciter l'avis des populations avant tout début de négociation avec un demandeur. Au lieu de « *le domaine national est administré par l'Etat en vue d'assurer une mise en valeur rationnelle* », il serait souhaitable de dire, « *en accord avec les populations, le domaine national est administré par l'Etat en vue d'en assurer une utilisation et une mise en valeur rationnelle* ». Cette modification serait en cohérence avec la suite du texte qui dispose :

*« à cet effet, sont créées les commissions consultatives présidées par les autorités administratives et comprenant obligatoirement les représentants des autorités traditionnelles ».*

Mais cette dernière disposition devrait également être modifiée pour envisager une composition de la commission élargie aux représentants de la société civile et aux élus locaux.

**2-** Sur le consentement des populations à la concession, il est prévu par les textes actuels. Mais il est donné par une commission ne permettant pas l'expression d'un consentement réel des populations, car dans sa composition les représentants de l'administration sont majoritaires. Pour corriger, il faut une réforme élargissant la commission aux représentants de la société civile, et aux élus locaux. De ce point de vue, l'article 12 du décret 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national doit être modifié.

**3-** Sur la qualité du consentement à l'octroi de la concession, la recommandation est que les textes soient modifiés pour que :

La commission soit informée de la date de la réunion au moins un mois avant (au lieu de dix jours actuellement) ;

Que les membres reçoivent des convocations individuelles et qu'à défaut pour les membres de la commission élargie de recevoir cette convocation individuelle, que le processus encourt la nullité ;

Que l'affichage public soit complémentaire de cette information.

**4-** Que dans le texte, nouveau, la commission consultative avec la nouvelle composition n'ait plus un simple rôle de constat de la mise en valeur, mais devienne une force de proposition en ce que son avis est pris en compte pour la décision d'octroi des concessions définitives.



## Chapitre 2 :

# EVALUATION DU DEGRÉ DE PARTICIPATION DU PUBLIC CONCERNÉ DANS LES TEXTES ET INSTITUTIONS RELATIFS À L'ATTRIBUTION ET À LA GESTION DES CONCESSIONS MINIÈRES

L'audit réalisé met en perspective des constats (section 1) et des recommandations (section 2).

### Section 1 : les constats : une volonté d'exclure le public concerné de la négociation des titres miniers

*A l'article 11 de la loi n°001-2001 du 16 avril 2001 portant code minier, on peut lire : « l'attribution d'un permis d'exploitation peut donner lieu à l'attribution d'une participation de l'Etat au plus égal à 10% des parts ou actions d'apport de la société d'exploitation. La nature et les modalités de cette participation sont déterminés dans une convention qui doit être conclue avec l'exploitation ». La présence du terme participation pourrait laisser croire que la loi minière met un accent sur le concept de participation. Mais ce serait perdre de vue que le concept dépasse le simple fait de prendre part, mais invite les participants à donner leur avis, à contribuer à la décision. Cette disposition limite également la participation à celle de l'Etat qui est moins la préoccupation dans cet audit que celle des populations et du public.*

La lecture de ces textes met en perspective une volonté législative d'exclure toute participation des populations ou du public au processus d'attribution des concessions minières. Celle-ci se traduit par la nature des prérogatives reconnues à l'Etat sur les mines (§1), l'exclusion de public de la négociation des titres miniers (§2) et l'institution d'un processus d'attribution des terres minières excluant toute participation du public (§3).

#### §1. La nature des prérogatives de l'Etat sur les mines et les terres qui les abritent

La nature des prérogatives de l'Etat sur les mines et les terres qui les abritent est indiquée par l'article 6 de la loi n° 001-2001 du 16 avril 2001 portant Code minier qui dispose : « la propriété des mines est distincte de celle du sol. Les mines sont et demeurent la propriété de l'Etat ». D'après l'article 544 du Code civil, la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et règlements. Autrement dit, c'est le droit de faire de sa chose ce que l'on veut. La principale caractéristique du droit de propriété c'est l'exclusivité en ce sens que le propriétaire ne partage ses prérogatives avec personne. Il peut s'en servir, en jouir et en disposer à sa guise sans rendre de compte à qui que ce soit et sans faire participer qui

que ce soit. En posant clairement que les mines sont la propriété de l'Etat, l'article 6 de la loi minière exclu d'office toute participation des populations ou du public au processus de son exploitation, et par conséquent au processus d'attribution d'une concession minière.

Sans doute pouvait-on concevoir une participation du public à travers le processus de mise à disposition des terres abritant les mines à exploiter, mais sur ce point encore la loi minière organise une entrée en propriété des terres minières sans consultation des populations et du public.

## **§2. L'exclusion du public du processus d'octroi des titres miniers**

Se considérant comme propriétaire des mines, le législateur a organisé dans la loi de 2001 un processus d'octroi des titres miniers excluant le public. Il est décrit par les articles 16 et suivants de la loi n°001-2001 du 16 avril 2001.

D'après ces textes, en vue du développement et de l'exploitation d'une découverte minière ou de leur financement, une convention minière est conclue entre le titulaire du permis de recherche et l'Etat. Ladite convention comprend notamment les dispositions relatives :

A la circonstance ou la manière dont l'autorité administrative exerce toute fonction conférée par la présente loi ;

Aux droits et obligations afférents à chaque partie ;

A l'étude de faisabilité préparée par le titulaire et ses propositions de développement ;

A la définition des phases de construction de la mine, de production commerciale et les régimes fiscaux y afférents ;

Aux règles d'hygiène, de sécurité et de protection de l'environnement et du patrimoine culturel spécifique aux opérations proposées ;

Aux relations avec les communautés affectées par le développement minier ;

Aux obligations relatives à l'emploi, à la formation professionnelle et aux réalisations à caractère social ;

Aux relations avec les fournisseurs et sous-traitants ;

Au règlement des litiges relatifs à la convention ou à l'application de la loi par toute voie y compris l'arbitrage international ;

A la nature et aux modalités de l'éventuelle participation de l'Etat dans un établissement minier couvert par un permis d'exploitation ;

A tout sujet que les parties à la convention peuvent juger digne d'intérêt.

En faisant de la convention fût-elle règlementée le socle de la relation entre les explorateurs et exploitants miniers avec l'Etat, le législateur exclut de facto la participation des populations, du public car, les conventions n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes.

Cette volonté législative d'exclure la participation des populations et du public est confirmée par l'institution par la loi minière et ses textes d'application d'un processus de mise à disposition des terres minières sans consultation ni autorisation des populations et du public.

### **§3.L'institution d'un processus de mise à disposition des terres minières sans consultation, ni participation des populations**

Le processus d'octroi de terres minières sans consultations des populations est préparé par deux textes : l'article 6 alinéa 3 qui dispose que : « *aux fins des activités minières, l'Etat exerce sur l'ensemble du territoire camerounais des droits souverains* » et l'article 4 qui dispose que « *sauf dérogation légale, tout terrain y compris l'eau qui s'étend sur ledit site est disponible pour l'attribution des titres miniers* ». Ces deux dispositions rendent le terrain abritant les mines disponibles non pas par une quelconque procédure permettant une consultation des populations et une purge des droits existants, mais par l'effet de la loi. Elle implique que les propriétaires possesseurs ou détenteurs des terrains sur lesquels les mines se trouvent perdent leur terrain sans pouvoir y opposer une quelconque résistance ou un quelconque refus. Cela est confirmé par la procédure d'octroi de la terre au concessionnaire minier décrite par les articles 64 et suivants, formant le chapitre 2 intitulé « *des relations avec les propriétaires du sol* », du titre 5 de la loi minière.

D'après l'article 64, l'entrée en vigueur de la convention minière ouvre droit en faveur de l'opérateur minier, à l'attribution en jouissance par l'Etat des terrains nécessaires à l'exploitation des substances minérales découvertes. D'après l'article 65, aux fins de bénéficier de l'attribution en jouissance des terrains, l'opérateur minier saisit suivant ses besoins, le Ministre chargé des mines, d'un dossier précisant les limites et la destination des parcelles dont il sollicite l'occupation privative en vue de l'exploitation des gisements découverts.

Une lecture attentive de ces deux textes révèle que la délimitation du terrain n'est nullement le résultat d'un processus concerté, impliquant les populations, mais un processus dicté uniquement par la nature du gisement et conduit par l'opérateur minier seul. Cela s'explique par la disponibilité de tout le territoire pour l'attribution des titres affirmée par les articles 4 et 6 de la loi minière. Mais cela révèle aussi le peu de cas que le législateur fait de la participation du public.

Cette exclusion des populations est confirmée par le processus de perte du terrain par les populations et la reconnaissance d'un rôle purement administratif à la commission consultative.

Relativement au processus de perte du terrain par les populations, l'article 66 dispose que, dès la réception de la demande d'occupation privative des terrains en vue de l'exploitation minière, le Ministre chargé des mines saisit le ministre des domaines d'un dossier

de demande de déclaration d'utilité publique des travaux d'appropriation par l'Etat des terrains nécessaires à la mise en exploitation des ressources minérales de la nation dans des conditions prévues par la réglementation en vigueur. Le ministre des travaux chargé des domaines déclare d'utilité publique les travaux par arrêté. D'après l'article 67, le préfet territorialement compétent désigné dans l'arrêté fait procéder aux enquêtes nécessaires par la commission de constat et d'évaluation instituée par l'article 12 du Décret n° 76/166 fixant les modalités de gestion du domaine national. Nommée par le Préfet et siégeant au niveau de l'arrondissement, la commission consultative comprend :

- Le sous-préfet, Président
- Un représentant du service des domaines,
- Un représentant du service du cadastre,
- Un représentant du service de l'urbanisme, si le projet est urbain,
- Un représentant du Ministre dont la compétence a un rapport avec le projet
- Le chef et deux notables du village, ou de la collectivité où se trouve le terrain

Celle-ci dispose d'un délai de six mois à compter de sa saisine pour produire les dossiers devant servir à la préparation selon les cas des décrets d'indemnisation, d'incorporation, d'expropriation ou de déclassement des parcelles sollicitées. L'appropriation de ces parcelles par l'Etat est destinée à leur attribution en jouissance en faveur de l'opérateur minier.

Dans le processus d'attribution des concessions foncières cette commission émet un avis sur les demandes attribution des terres, avis pouvant bloquer le processus. Mais dans le cas des concessions minières, elle n'a qu'un rôle purement administratif consistant en la production des dossiers devant servir à tirer les conséquences de la perte des terrains concernés. Elle ne participe donc pas au processus d'attribution de la concession en ce sens qu'elle ne donne aucun avis et ne contribue pas à la prise de décision.

Sur la base de ces constats et en référence aux textes internationaux et aux bonnes pratiques, il a été possible de faire des recommandations.

## **Section 2 : Les recommandations**

Pour permettre une participation du public dans le processus d'attribution et de gestion des concessions minières, il faut opérer une distinction entre le processus de gestion et d'attribution.

Relativement à la gestion, il est difficile de faire autrement que de confier au gardien le pouvoir d'organiser les relations avec l'investisseur minier. Les populations n'ont qu'un pouvoir de contrôle indirect qui ne peut s'organiser dans le cadre des concessions seules : c'est le pouvoir de sanctionner les dirigeants par le bulletin de vote. Leur implication dans la gestion serait une difficulté pour le gérant.

En ce qui concerne le processus d'attribution, l'audit nous invite à faire des recommandations dans trois directions : la redéfinition de la nature des prérogatives de l'Etat sur les mines (1), l'implication du public dans le processus de négociation des titres (2) et des terres minières (3).

### **La redéfinition de la nature des prérogatives de l'Etat sur les mines**

En l'état actuel de la législation minière, les mines sont la propriété de l'Etat. Cette seule circonstance exclut toute implication du public dans le processus d'attribution ou de gestion des concessions car, le propriétaire n'a besoin de l'avis de personne pour gérer. Si l'on veut que le public ou les populations participent, il faut que la loi minière affirme que l'Etat est gardien et non propriétaire des mines et qu'il les exploite pour le compte du peuple. Cela suppose une réécriture de l'article 6 de la loi n° 001-2001 du 16 avril 2001 portant Code minier. Au lieu de garder la formule : « *la propriété des mines est distincte de celle du sol. Les mines sont et demeurent la propriété de l'Etat* », il vaut mieux écrire : « *les mines sont la propriété du peuple camerounais. Elles sont exploitées pour le compte du peuple par l'Etat* ».

### **L'implication des populations dans le processus de négociation des titres miniers**

Pour que le public ou les populations participent au processus d'octroi des concessions, il faut qu'il puisse se prononcer sur l'opportunité d'exploiter et donner son avis sur le choix des options. Mais cela suppose que soit remplie une condition préalable : la modification des prérogatives de l'Etat sur les mines

Si les mines ne sont plus la propriété de l'Etat, le peuple peut donner son avis sur l'exploitation ou non. Participer donner un consentement à l'exploitation. Il serait souhaitable que les populations des zones minières soient consultées sur l'opportunité de l'exploitation. Cela suppose que dès qu'un opérateur se manifeste, qu'elles soient informées assez tôt de la démarche et se concertent en vue de prendre la décision d'exploiter ou non.

### **L'implication des populations dans le processus d'attribution des terres minières**

En l'état actuel de la législation, pour l'attribution des terres minières en concession, l'Etat a les pleins pouvoirs. La commission consultative créée par le décret de 1976 n'a qu'un rôle purement administratif consistant en la production des dossiers devant servir à tirer les conséquences de la perte des terrains concernés. Elle ne participe donc pas au processus d'attribution de la concession en ce sens qu'elle ne donne aucun avis et ne contribue pas à la prise de décision.

Il est souhaitable que les textes miniers les impliquent dans le processus d'octroi des terres minières. Cela implique que ses attributions soient modifiées dans la loi minière.



Une participation efficace suppose une information claire, pertinente et utile permettant de participer en toute conscience, autrement dit un processus transparent.

**Le processus camerounais d'attribution et de gestion des concessions foncières et minières est-il transparent ?** C'est la réponse à cette question qui sous-tend la deuxième partie de cet audit.



## Deuxième partie :

### **EVALUATION DE LA PRISE EN COMPTE DE LA TRANSPARENCE PAR LES TEXTES ET INSTITUTIONS RÉGISSANT LE PROCESSUS D'ATTRIBUTION ET DE GESTION DES CONCESSIONS FONCIÈRES ET MINIÈRES AU CAMEROUN**

La transparence est un schéma, une culture, une condition ou structure dans lequel les informations pertinentes sont accessibles, rendues publiques. Elle a pour objet la facilitation de l'accès à l'information des parties prenantes aux décisions publiques.

Contrairement à la participation qui a très tôt été érigée en exigence de bonne gouvernance par les textes internationaux contraignants, ce sont les bonnes pratiques et les textes internationaux non contraignants qui l'érigent en principe de bonne gouvernance à respecter par les acteurs divers au Cameroun.

On la trouve exprimée notamment dans la déclaration des chefs d'Etat de l'UA sur les transactions foncières à grande échelle, les Directives volontaires de la FAO, les principes directeurs de l'OCDE applicables aux multinationales, et la Table Ronde pour l'Huile de Palme Durable.

Les directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire mondiale, adoptées et publiées par la FAO le 11 mai 2012 donnent de la transparence une définition qui permet de cerner ce mot dans tous ses contours. D'après celles-ci, la transparence consiste à définir clairement et diffuser largement les politiques, les lois et les procédures, dans les langues appropriées et faire largement connaître les décisions prises dans les langues appropriées et sous forme accessible.

#### **Les textes et institutions régissant les concessions minières et foncières au Cameroun permettent-ils d'atteindre ces résultats ? assurent-ils la transparence ?**

La différence des textes et institutions a conduit à considérer séparément le domaine des terres de celui des mines. Ce qui conduit à mettre en perspective l'évaluation de la prise en compte de la transparence par les textes et institutions relatives à l'attribution et à la gestion des concessions foncières d'abord (chapitre 1), minières ensuite (chapitre 2).



## Chapitre 1 :

# Evaluation de la prise en compte de la transparence par les textes et institutions relatifs à l'attribution et à la gestion des concessions foncières

L'évaluation de la transparence dans les textes et institutions sera fait sur la base des constats (Section 1), des recommandations ont été faites (section 2)

### Section 1 : les constats

L'audit a révélé que dans la phase d'attribution des concessions foncières, la transparence est une préoccupation importante bien qu'insuffisamment assurée, alors que dans la phase de gestion, partant de ce que la concession est un contrat qui n'a d'effet qu'entre l'Etat et le concessionnaire, la transparence est totalement oubliée. Cette circonstance nous oblige à prendre acte de cet oubli et de mettre en perspective la transparence dans la phase d'attribution.

L'audit des textes et institutions met en perspective l'inexistence des règles informant sur les espaces disponibles pour les concessions (§1), l'existence des règles et institutions permettant une information du public lors de la phase de négociation avec un concessionnaires (§2).

### §1. Inexistence des règles informant sur les espaces disponibles pour les concessions

Pour solliciter une concession foncière, il faut la repérer, l'identifier et la localiser. C'est une démarche préalable indispensable imposée par l'article 5 du décret n°76/166 du 27 avril 1976 qui dispose que toute demande de concession doit être accompagnée d'un croquis de terrain en quatre exemplaires.

Une telle opération peut se faire dans la transparence ou l'opacité. Elle est faite dans la transparence si les règles juridiques claires indiquent sur le territoire les lieux où les concessions peuvent être sollicitées. **De telles règles existent elles dans le dispositif juridique camerounais d'octroi des concessions foncières ?**

La réponse serait positive si les documents juridiques dont l'élaboration est exigée par la loi n° 201/008 du 06 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun étaient déjà disponibles. Or ils sont toujours attendus. En effet, la loi indique que « *l'aménagement et le développement durable du territoire consistent en la mise en œuvre d'une planification physique corrigeant les disparités naturelles ou celles liées au développement par la recherche d'une répartition judicieuse,*

*équilibrée et aussi intégrée que possible des hommes, des activités de production, des infrastructures et des équipements sur l'ensemble du territoire ».* Elle fixe aussi en son article 2, le cadre juridique général de l'aménagement du territoire national dans une perspective de développement durable en posant qu'elle :

S'applique à toutes les opérations relatives à l'occupation de l'espace, à l'affectation ou à la répartition équilibrée des activités, infrastructures, équipements et services sur le territoire national.

Définit les principes directeurs la politique d'aménagement et de développement durable du territoire ; Les choix stratégiques d'élaboration des schémas d'aménagement et de développement durable du territoire ainsi que des schémas sectoriels.

Affirme le caractère géostratégique des zones frontalières et du territoire maritime.

Cette loi indique des documents qui devraient donner des indications sur le processus d'identification des terres à concéder : un au niveau national qui est le schéma national d'aménagement et de développement durable du territoire, et un au niveau régional qui est le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.

D'après l'article 12 du texte, le Schéma National d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire est un document qui fixe les orientations fondamentales à long terme en matière d'aménagement de l'environnement et de développement durable du territoire national. Il comprend un document d'analyse prospective et des documents cartographiques qui expriment la vision d'aménagement et de développement durable du territoire national. Il est décliné en programmes d'aménagement et de développement. Il est un stimulateur de l'absorption des investissements et un outil de rationalisation de la dépense publique et privée. Il établit les principes régissant la localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et des services collectifs d'intérêt national. Énonce les principes appliqués par l'Etat en matière de logement, d'implantation des administrations et de localisation des investissements publics et privés.

D'après l'article 15, Les Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire fixe les orientations fondamentales à moyen terme du développement durable du territoire des régions. Il comprend, pour chaque région, un document d'analyse prospective et des documents cartographiques qui expriment la vision d'aménagement et de développement durable de la Région notamment la localisation des investissements, des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général, des projets, des sites et zones à protéger ou à urbaniser et les relations entre établissements humains. L'article 16 ajoute que le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire fixe les orientations de développement physique, spatial et démographique à mettre en œuvre par la Région, soit directement, soit par voie contractuelle avec l'Etat, d'autres Régions, les communes, les entreprises privées ou publiques, les établissements publics ou toute autre personne morale de droit public ou privé.

C'est au cours du mois de septembre 2015 qu'ont été lancées les études devant conduire à faire des propositions d'élaboration du schéma national et des schémas régionaux d'aménagement

du territoire. Pilotées par le Ministère de l'Economie, de la planification et de l'Aménagement du territoire, ces études devraient aboutir au zonage de l'ensemble du territoire et révéler les différents espaces et leurs possibles usages. Mais comme elles sont encore en cours, on peut dire qu'en l'état actuel il est difficile de savoir à l'avance quelles sont les terres disponibles pour les concessions.

Ce déficit d'information a de lourdes conséquences. La plus importante à l'égard des populations est le non exercice d'un aspect important du droit à la participation. Ce droit stipule qu'avant que des décisions susceptibles d'affecter des titulaires de droits soient prises, « *il faut rechercher leur appui, et prendre en compte leur contribution ; prendre en considération le déséquilibre des rapports de force entre les différentes parties et assurer une participation active, libre, efficace, utile et en connaissance de cause des individus ou des groupes aux processus de prise de décision* ».

En ne sachant pas à l'avance si leurs terres sont susceptibles d'être ou non attribuées, les populations et communautés des zones où elles se trouvent ne peuvent pas se préparer à l'éventualité d'une discussion sur l'attribution de leur espace, et, de ce fait ne peuvent exercer leur droit à l'autodétermination.

Il ne permet pas aux communautés de développer des alternatives permettant d'éviter la concession de leurs terres.

Il crée des discriminations injustifiées entre les demandeurs des terres ;

Empêche que les populations aient le choix de l'investisseur qui sera sur leurs terres et par conséquent, enlève une possibilité de lutte contre la pauvreté ;

Ne permet pas aux groupes pauvres ou vulnérables d'accéder aux terres par voie de concessions ;

**L'existence des règles assurant une transparence, bien qu'indirecte, du processus lors de la phase de négociation avec le concessionnaire permet-elle de rattraper ces conséquences ?**

## **§2. L'existence des règles et institutions permettant une information du public lors des phases d'introduction et de traitement de la demande de concessions**

Le dispositif juridique camerounais d'attribution des concessions foncières contient des dispositions et institutions qui assurent une information indirecte (1) et un bulletin des avis domaniaux qui assure l'information directe (2) du public et des populations lors des phases d'introduction et de traitement de la demande de concession.

### **Les dispositions assurant une information indirecte du public**

Une fois la terre identifiée, le demandeur de la concession foncière doit avant le dépôt de son dossier élaborer un projet de développement d'abord, faire l'étude de son impact

environnemental et sociale ensuite. Cette dernière donne l'occasion aux populations des zones concernées d'être informées sur le processus en cours. Ils auront davantage d'information lorsque la commission consultative sera convoquée pour donner son avis.

L'exigence d'une étude d'impact environnementale et sociale du projet sous-tendant la demande de concession foncière ne figure pas dans les textes fonciers généraux. C'est dans les textes environnementaux qu'on retrouve cette exigence applicable à tous les projets et par conséquent à ceux relatifs aux concessions foncières.

On retrouve cette exigence d'abord dans la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi cadre relative à la gestion de l'environnement qui après avoir défini ce qu'il faut entendre par étude d'impact environnemental en fait une exigence fondamentale pour tout projet de développement susceptible d'affecter l'environnement.

L'article 4 du texte définit l'étude d'impact environnemental comme l'examen systématique en vue de déterminer si un projet a ou n'a pas un effet défavorable pour l'environnement.

D'après l'article 17 de ce texte, le promoteur ou le maître d'ouvrage de tout projet d'aménagement, d'ouvrage, d'équipement ou d'installation qui risque, en raison de sa dimension, de sa nature ou des incidences des activités qui y sont exercées sur le milieu naturel, de porter atteinte à l'environnement est tenu de réaliser, selon les prescriptions du cahiers de charge, une étude d'impact permettant d'évaluer les incidences directes ou indirectes dudit projet sur l'équilibre écologique de la zone d'implantation ou de toute région, le cadre et la qualité de vie des populations et des incidences sur l'environnement en général.

Menée à la charge du promoteur du projet conformément à l'article 19 de la loi cadre, l'étude d'impact environnementale doit comporter obligatoirement les indications suivantes :

- L'analyse de l'état initial du site et de l'environnement,
- Les raisons du choix du site,
- L'évaluation des conséquences prévisibles de la mise en œuvre du projet sur le site et son environnement naturel et humain,
- L'énoncé des mesures envisagées par le promoteur ou le maître d'ouvrage pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement et l'estimation des dépenses correspondantes,
- La présentation des autres solutions possibles et des raisons pour lesquelles, du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu.

L'arrêté n° 0070/MINEP du 22 avril 2005 précise le contenu des études d'impacts environnementales et sociales sommaires et détaillées. Dans les éléments obligatoires qui doivent figurer dans l'étude d'impact environnementale et sociale sommaire et détaillées figurent deux éléments qui donnent l'occasion aux populations et au public d'être informé des négociations visant la concession de leurs terres : l'exigence du rapport de descente

sur le terrain pour les études d'impact sommaires et le programme de sensibilisation, ainsi que les procès-verbaux de réunion pour les études d'impact détaillées.

La confection de ces deux documents permet au public d'être indirectement informé de la possibilité de concession sur leurs terres.

Le second moyen d'information du public lors de l'introduction et du traitement de la demande est la mobilisation de la commission consultative.

Dès délivrance du récépissé de dépôt du dossier, le délégué départemental des domaines du lieu de situation de la parcelle sollicitée adresse des correspondances à tous les services publics locaux intéressés par le projet (ministère de l'agriculture, ministère de l'environnement etc.) pour recueillir leurs avis.

Lorsque tous les avis sont favorables, il transmet le dossier pour examen à la Commission consultative prévue par l'article 12 du décret.

Pour examiner un dossier d'attribution de terres à grande échelle, la commission doit être convoquée par son président. La convocation et l'ordre du jour doivent parvenir aux membres dix jours au moins avant la date de la réunion. L'ordre du jour est affiché sur les panneaux des bureaux de la préfecture, de la sous-préfecture du lieu de situation du terrain. Il indique la localisation du terrain, sa superficie approximative ainsi que le projet envisagé.

En dehors de la phase de l'étude d'impact environnementale, c'est à cette occasion que les populations sont informées du projet de concession de leurs terres.

Cette information par la voie indirecte est une forme de transparence utile, mais elle ne permet pas d'atteindre certains objectifs essentiels visés par l'institution de cette notion ; notamment la préservation du droit à la participation sous forme de prise d'exercice du droit à la disposition des terres. En effet, elle ne renseigne que les populations qui sont proches du chef et des notables, ou celles qui lisent les affiches. De plus elle arrive au moment où le concessionnaire est déjà choisi, ce qui empêche l'exercice par les populations de leur droit à la libre disposition de leurs terres et de leur droit à choisir le concessionnaire qui sera sur leurs terres.

Cette lacune est corrigée par l'institution depuis 2006 du bulletin des avis domaniaux par un Décret du Premier Ministre :

### **Le Bulletin des avis domaniaux : une institution assurant l'information directe du public et des populations**

Le législateur camerounais, réticent à informer le public lorsque se négocie l'octroi de la concession a une réaction totalement différente une fois que la concession est accordée. Il organise la publicité des actes de concessions à travers l'institution d'un bulletin des avis domaniaux.



Par le décret n° 2006/0368/PM du 03 mai 2006 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du Bulletin des avis domaniaux, le Premier ministre chef de gouvernement a institué un instrument d'information du public sur les actes et textes domaniaux. D'après l'article 2 de ce texte, le Bulletin des avis domaniaux et fonciers, institué au sein de chaque délégation provinciale des domaines et des affaires foncières, assure la publication des actes et textes domaniaux et fonciers soumis à l'obligation de publicité.

Dans la liste des actes et textes qu'il publie, on retrouve :

- Des avis de clôture de bornage,
- Des arrêtés de déclaration d'utilité publique et des décrets d'expropriation ou d'indemnisation ;
- Des décisions et annonces diverses destinées à l'information du public. Pris, et par conséquent des concessions foncières publiées.

En lisant régulièrement ce document que chaque délégué provincial des domaines et des affaires foncières a l'obligation de diffuser largement avec l'appui des autorités administratives, des chefs de collectivités locales, les personnes sont informées des processus de concessions des terres en cours et peuvent dès lors attirer l'attention de la commission consultative sur l'opportunité d'exercer leur droit de s'opposer à la concession si elle ne leur est pas utile.


L'audit des textes fonciers camerounais sur le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières révèle une prise en compte partielle de la transparence dans la phase d'attribution et un oubli total de l'audit dans la phase de gestion. Sur la base de ces constats, les recommandations suivantes peuvent être faites.

## **Section 2 : Recommandations**

Pour assurer une prise en compte effective de la transparence dans le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières, des recommandations ayant pour socle les directives volontaires de la FAO et les Principes Directeurs de l'OCDE faisant office de bonnes pratiques peuvent être faites.

Il est souhaitable que les textes fonciers soient réformés pour :

- Informer les populations et le public des zones concernées de la possibilité que leurs terres peuvent être concédées. Pour y arriver, il faut :
- Accélérer le processus d'élaboration du plan d'affectation des sols, appelé formellement le Schéma National d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire ;
- Définir clairement et diffuser largement les politiques, les lois et les procédures, dans les langues appropriées et faire largement connaître les décisions prises dans les langues appropriées et sous forme accessible.



- Faire en sorte que les différentes parties puissent procéder à des évaluations préalables indépendantes des incidences potentielles-positives ou négatives- que ces concessions sont susceptibles d'avoir sur les droits fonciers, la sécurité alimentaire et la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate, sur les moyens de subsistance et sur l'environnement. Ce texte impose aux Etat d'informer le public avant toute opération de cession des terres pour que les titulaires de droits puissent les exercer avant la transaction. Cette information doit se faire à l'occasion des opérations de consultations et de participation des acteurs concernés.

Faciliter le fonctionnement de marchés efficaces et transparents afin de promouvoir une participation à des conditions égales et des possibilités de transferts de droits fonciers qui soient mutuellement avantageuses et qui permettent de réduire les conflits et l'instabilité ». La mise en œuvre de cette mesure permet d'informer sur les procédures d'accès aux terres disponibles pour les concessions.

Obliger les concessionnaires à publier les activités et les résultats de leurs activités pour que le public en soit informé

**Ces résultats sont-ils transposables au secteur minier ?**



## Chapitre 2 :

### **Evaluation de la prise en compte de la transparence par les textes et institutions relatifs à l'attribution et à la gestion des concessions minières**

L'audit de la transparence dans le processus d'attribution et de gestion des concessions minières fait aussi apparaître des constats et des recommandations.

#### **Section 1 : Les constats**

L'audit des textes et institutions dans ce domaine met en perspective une exclusion des populations de l'accès à l'information (§1) et une insistance sur la transparence à l'égard de tous après l'octroi de la concession (§2).

#### **§1. L'exclusion des populations de l'accès à l'information dans la phase précédant l'attribution de la concession**

Après avoir posé le principe de cette exclusion (A), l'audit nous impose de l'apprécier (B).

##### **Le principe de l'exclusion**

La lecture de la loi n° 001-2001 du 16 avril 2001 portant Code minier et de ses textes d'application révèle une exclusion des populations de l'accès à l'information par indication du destinataire de l'information et par l'exclusion expresse du public de la catégorie de destinataire des informations.

Relativement au destinataire de l'information,

La loi minière et ses textes d'application précisent que le destinataire de l'information dans cette phase est l'Etat.

En effet, d'après l'article 36 de la loi minière, « *le titulaire d'un permis de reconnaissance doit mener les opérations en conformité avec son programme et remettre les rapports périodiques dont le contenu et la fréquence sont précisés par voie réglementaire* ». Sans doute le texte ne dit-il pas que le rapport est destiné à l'Etat, mais cela se déduit de ce que seul l'Etat est celui qui peut tirer les conséquences des rapports périodique. Cette lecture est confirmée par l'article 42 qui indique expressément l'Etat comme destinataire des rapports du titulaire

d'un permis de recherche. D'après ce texte : « *le titulaire d'un permis de recherche est tenu d'adresser des rapports au Ministre chargé des mines dans les conditions prévues par voie réglementaire* ».

C'est la même idée qui est reprise par l'article 52 alinéas 1, « *le titulaire d'un permis d'exploitation doit adresser à l'administration chargée des mines, les rapports suivants couvrant les périodes ci-après...* ».

Pour être sûr que tous les lecteurs de la loi se rendent compte que l'administration des mines est le seul destinataire des informations, la loi minière exclut expressément toutes les autres personnes de la liste des destinataires et par conséquent les populations et le public.

### **En ce qui concerne l'exclusion du public et des populations,**

L'article 42 alinéa 2 de la loi minière, « *pendant la durée de validité du permis de reconnaissance ou, le cas échéant du permis d'exploitation en résultant, tout rapport remis en application des dispositions de la présente loi ne peut être mis à la disposition d'une personne étrangère à l'administration chargée des mines. Son contenu ne peut non plus être divulgué sauf dans la mesure où les éléments sont nécessaires à la publication des informations statistiques sur la géologie et les ressources minérales de la nation* ». La même exclusion est réaffirmée par l'article 52 de la loi relativement à l'exploitation. D'après ce texte, « *les rapports mensuels et annuels déposés aux termes de l'alinéa 1 ci-dessus sont confidentiels. Ils ne peuvent être communiqués à une personne étrangère à l'administration des mines et leurs contenus ne peuvent être révélés sauf pour permettre à cette administration de publier les données statistiques relatives à la géologie et aux ressources minérales de l'Etat* »

### **Que dire de cette exclusion ?**

#### **Appréciation de cette exclusion**

Dans un environnement où tous les textes internationaux et les bonnes pratiques insistent sur la transparence des activités publiques, est-il pertinent d'organiser une exclusion du public ou des autres administrations de l'accès à l'information en matière minière ?

La nécessaire confidentialité protectrice des intérêts des demandeurs de la concession invite à apporter une réponse affirmative. Aussi bien dans la phase d'exploration que celle de recherche et d'exploitation, le concessionnaire minier a intérêt à ne pas donner à des concurrents des informations sur ses découvertes pour ne pas compromettre son droit de solliciter la concession. Ces découvertes sont le fruit d'un investissement qu'il entend rentabiliser et qui n'auraient pas existées s'il ne s'était pas engagé dans une opération risquée. C'est donc logique, que, tant que le processus d'octroi de la concession n'est pas achevé, qu'il ne communique pas les données que la concurrence pourrait mobiliser.

De ce point de vue, l'exclusion du public de l'information dans cette phase doit être approuvée, d'autant qu'après cette phase, la transparence à l'égard de tous est une exigence que le texte à partir de l'octroi du permis.

## §2. Institution d'un processus de transparence après l'attribution de la concession

La transparence à l'égard du public est organisée dès la phase d'octroi de la concession minière.

D'abord par l'obligation de publier les baux signés entre le Préfet territorialement compétent et l'opérateur minier pour consacrer l'attribution en jouissance des terrains concernés dans le livre foncier du département du terrain d'assiette

Ensuite et surtout par le respect par le Comité ITIE (Initiative pour la transparence dans les Industries extractives, notamment par la publication des rapports de conciliation des flux financiers et des volumes relatifs à l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures et des mines solides.

Instituée en 2002 sous l'impulsion de Monsieur Tony Blair, Premier Ministre du Royaume Uni à cette époque, l'Initiative Transparence dans les Industries Extractives, vise la transparence dans la gestion des ressources du secteur extractif afin que les revenus que l'Etat en tire contribuent à l'amélioration des conditions de vie des populations. Elle vise trois objectifs principaux :

- Assurer la transparence des paiements et des revenus générés par les industries extractives,
- Rendre cette information accessible à la société civile et au grand public,
- Favoriser le bon usage de cette information.

La solution proposée est la suivante : d'un côté les compagnies déclarent les paiements versés aux gouvernements au titre de l'exploitation pétrolière, gazière ou minière, tandis que les gouvernements transmettent les recettes perçues. Les montants sont ensuite comparés par un auditeur indépendant qui publie un rapport.

Depuis son adhésion à cette initiative en 2005, a publié une série de rapports qui mettent à la disposition du public les informations relatives à la gestion des mines.

Sur la base de ces constats, les recommandations suivantes sont proposées.

### Section 2 : Les recommandations

Le secteur nécessitant une certaine confidentialité pour protéger les exploitants de la concurrence de ceux qui n'ont pas fait l'effort de recherche et d'exploration, les recommandations pour plus de transparence ne peuvent se situer qu'au niveau de la gestion. Sur ce point, il y a une avancée notable du fait du respect par le Cameroun de ses engagements vis-à-vis de l'ITIE.

La suggestion, qui vise l'amélioration de la transparence est qu'en plus de l'information gouvernementale délivrée par les rapports du Comité ITIE, que le législateur reprenne dans la loi minière les règles relatives à la publication des informations contenues dans les principes directeurs de l'OCDE. Il pourrait poser que : les entreprises minières « *doivent publier des informations sur les aspects significatifs de leurs activités, de leur structure, de leur situation financière, de leurs résultats, de leur actionnariat, de leur système de gouvernement d'entreprise et sur les questions relatives aux travailleurs, et devraient respecter des normes de haute qualité en matière de publication d'informations financières et non financières* ».



## Conclusion générale

Se servant des textes, standards et bonnes pratiques internationaux comme référentiels, l'évaluation du degré de prise en compte de la participation et de la transparence du public concerné par les textes et institutions régissant le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières et minières, objectif de cet audit a permis de faire des constats et recommandations sur la base d'une distinction entre la prise en compte de la participation et celle de la transparence.

### Relativement à la participation

Il est apparu, d'une part que les textes et institutions fonciers affichent une volonté de faire participer le public concerné, mais que les mesures permettant l'atteinte de ces objectifs sont inadéquates et insuffisante. D'autre part que les textes et institutions minières organisent plutôt une exclusion du public concerné du processus d'attribution et de gestion des concessions minières.

Sur cette base les recommandations suivantes ont été faites :

#### En matière foncière :

Que les populations puissent se prononcer sur la destination des terres avant que la décision de les attribuer soit prise. Cela suppose une réforme des textes sur les concessions et attributions des terres imposant à l'Etat, avant d'entrer en négociation avec un investisseur ou un demandeur de concessions, à solliciter le consentement libre éclairé et préalable des populations de la zone concernée. De ce point de vue, il serait souhaitable d'améliorer la rédaction de l'article 16 de l'ordonnance 74/1 portant régime foncier pour inclure l'obligation pour l'Etat de solliciter l'avis des populations avant tout début de négociation avec un demandeur. Au lieu de « *le domaine national est administré par l'Etat en vue d'assurer une mise en valeur rationnelle* », il serait souhaitable de dire, « *en accord avec les populations, le domaine national est administré par l'Etat en vue d'en assurer une utilisation et une mise en valeur rationnelle* ».

Que soit élargie la composition de la commission consultative aux représentants de la société civile, et aux élus locaux. De ce point de vue, l'article 12 du décret 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national doit être modifié.

Que les textes soient modifiés pour que :

- La commission soit informée de la date de la réunion au moins un mois avant (au lieu de dix jours actuellement) ;

- Que les membres reçoivent des convocations individuelles et qu'à défaut pour les membres de la commission élargie de recevoir cette convocation individuelle, que le processus encourt la nullité ;

Que l'affichage public soit complémentaire de cette information.

- Que dans le texte, nouveau, la commission consultative avec la nouvelle composition n'ait plus un simple rôle de constat de la mise en valeur, mais devienne une force de proposition en ce que son avis est pris en compte pour la décision d'octroi des concessions définitives.

### **En matière minière :**

- Que soient redéfinies dans les textes la nature des prérogatives de l'Etat sur les mines
- D'impliquer les populations dans le processus de négociation des titres miniers
- D'impliquer les populations dans le processus d'attribution des terres minières.

### **Relativement à la transparence**

Il est apparu que dans le dispositif juridique camerounais, il n'y a pas de règles permettant l'information du public sur les espaces disponibles pour les concessions foncières, mais que de telles règles existent lors des phases d'introduction et de traitement des demandes. Par contre, pour les concessions minières la transparence est limitée à l'information de l'Etat par le demandeur lors des phases de recherche et d'exploration, c'est-à-dire d'attribution, mais organisée pendant la phase de gestion.

Sur la base de ces constats, les recommandations suivantes ont été faites :

### **En matière foncière**

- Que les textes fonciers soient réformés pour :
- Imposer l'information des populations et le public des zones concernées de la possibilité que leurs terres peuvent être concédées. Pour y arriver, il faut :
- Accélérer le processus d'élaboration du plan d'affectation des sols, appelé formellement le Schéma National d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire.
- Définir clairement et diffuser largement les politiques, les lois et les procédures, dans les langues appropriées et faire largement connaître les décisions prises dans les langues appropriées et sous forme accessible.



- Faire en sorte que les différentes parties puissent procéder à des évaluations préalables indépendantes des incidences potentielles-positives ou négatives- que ces concessions sont susceptibles d'avoir sur les droits fonciers, la sécurité alimentaire et la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate, sur les moyens de subsistance et sur l'environnement. Ce texte impose aux Etat d'informer le public avant toute opération de cession des terres pour que les titulaires de droits puissent les exercer avant la transaction. Cette information doit se faire à l'occasion des opérations de consultations et de participation des acteurs concernés.

- Faciliter le fonctionnement de marchés efficaces et transparents afin de promouvoir une participation à des conditions égales et des possibilités de transferts de droits fonciers qui soient mutuellement avantageuses et qui permettent de réduire les conflits et l'instabilité ». La mise en œuvre de cette mesure permet d'informer sur les procédures d'accès aux terres disponibles pour les concessions.

- Obliger les concessionnaires à publier les activités et les résultats de leurs activités pour que le public en soit informé

### En matière minière

Qu'en plus de l'information gouvernementale délivrée par les rapports du Comité ITIE, que le législateur reprenne dans la loi minière les règles relatives à la publication des informations contenues dans les principes directeurs de l'OCDE. On pourrait poser que : les entreprises minières « *doivent publier des informations sur les aspects significatifs de leurs activités, de leur structure, de leur situation financière, de leurs résultats, de leur actionnariat, de leur système de gouvernement d'entreprise et sur les questions relatives aux travailleurs, et devraient respecter des normes de haute qualité en matière de publication d'informations financières et non financières* ».

## Bibliographie

### Textes audités :

La constitution camerounaise,

La loi n°96-12 du 5 août 1995 portant loi cadre relative à la gestion de l'environnement ;

La loi n° 001-2001 du 16 avril 2001 portant code minier modifiée en 2010, le décret ;

Loi n° 201/008 du 06 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun ;

L'ordonnance 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier

Le décret n° 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national ;

Le décret n°2013/0171/PM du 14 février 2013 fixant les modalités de réalisation des Etudes d'impact environnemental et social ;

Le décret n° 2006/0368/PM du 03 mai 2006 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du Bulletin des avis domaniaux

Le décret n° 2002/648/PM du 26 mars 2002 fixant les modalités d'application de la loi n°001 du 16 avril 2001

### Textes et autres sources référentiels de l'audit


Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales ;  
Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale

Union Africaine, Déclaration des chefs d'Etat africains lors de la 13<sup>ème</sup> conférence de l'Union Africaine à Syrte en Libye, en juillet sur les Problèmes et Enjeux fonciers en Afrique, Juillet 2009

Union Africaine, Cadres et lignes directrices de l'Union Africaine sur les politiques foncières en Afrique de septembre 2010.

### Références doctrinales

A. PETERS, « *la transparence comme principe du droit international public* », Colloque, Le cosmopolitisme juridique, 2013.



Publish What You Pay, Union des Journalistes du Cameroun, Connaissances, perception et attentes des populations riveraines des sites d'exploitation par rapport à l'ITIE et à l'exploitation des ressources, Février 2013 ;

RELUFA, PASC, Le cadre légal et institutionnel de l'accès à l'information dans le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières agro-industrielles au Cameroun, étude diagnostique, avril 2015 ;

S. NGUIFFO et M. SONKOUE WATIO, « investissements dans le secteur agro-industriel au Cameroun, acquisitions des terres à grande échelle depuis 2005

Vocabulaire juridique de l'Association CAPITANT, par G. CORNU, 10<sup>ème</sup> édit. Paris, Quadrige, PUF