

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



CAMEROON – EUROPEAN UNION COOPERATION
COOPERATION CAMEROUN – UNION EUROPEENNE

Par

Pierre Etienne KENFACK,
Juriste

Collaboration:

Clemence Martiale TABODO

Coordination :

Jaff Napoleon BAMENJO,

SOMMAIRE

LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS.....	6
PRÉFACE.....	7
REMERCIEMENTS.....	9
RÉSUMÉ EXÉCUTIF.....	10
INTRODUCTION.....	15
I. Contexte.....	15
II. Clarification des concepts clés et problématique.....	19
III. Intérêt de l'étude, méthodologie et plan.....	21
CHAPITRE 1. Analyse critique du dispositif légal et institutionnel camerounais de l'accès à l'information.....	23
SECTION 1. Les règles d'origine interne.....	23
I. Un dispositif défavorable à l'accès à l'information par la voie directe.....	24
1. L'inexistence dans le système d'instruments d'information systématique du public sur les activités relatives aux concessions foncières.....	24
2. L'absence d'obligation de publication des informations imposée aux contractants.....	25
II. Un dispositif privilégiant l'accès indirect à l'information.....	27
1. La voie générale.....	27
2. La voie spécifique aux concessions foncières...	30
SECTION 2. Les règles d'origine internationale.....	33

CHAPTER 2. Présentation des bonnes pratiques en matière de transparence relativement aux transactions foncières..... 36

SECTION 1. Les bonnes pratiques au plan international..... 36

SECTION 2. Les bonnes pratiques au plan interne.... 40

CHAPTER 3. Conclusions et recommandations..... 41

SECTION 1. Les recommandations générales..... 41

SECTION 2. Les recommandations spécifiques pour l'action de la Société Civile..... 43

I. La capitalisation des acquis..... 43

 1. Utilisation des mécanismes du droit interne..... 43

 2. Utilisation des mécanismes de l'OCDE..... 44

II. Contribution à l'amélioration du système..... 44

BIBLIOGRAPHIE..... 46

LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ACDIC	Association for the Defense of Collective Interests
CDC	Cameroon Development Cooperation
CED	Centre for Environment and Development
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le Commerce Et le Développement
EPA	Élevage production d'Afrique
FAO	Organisation des Nations Unies pour le Développement
HEVECAM	Hévéa du Cameroun
IFAD	Fonds international de développement agricole
PHP	Plantation de Haut PENDJA
SAFACAM	Société Africaine Forestière et Agricole du Cameroun
SGSOC	SG Sustainable Oils Cameroon
SOCAPALM	Société Camerounaise des palmeraies
UNALOR	Union Allumetière Equatoriale
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
OUA	Organisation de l'Union Africaine
OSC	Organisation de la Société Civile
UFA	Unité Forestière d'Aménagement

PREFACE

Les acquisitions de terres à grande échelle par les multinationales se sont accrues dans le monde. De plus en plus, des multinationales recherchent de vastes étendues de terres pour des agro-industries, pas nécessairement pour répondre aux problèmes de sécurité alimentaire dans les pays où ils mènent leurs activités. Mais, outre la ruée agressive sur les terres par les multinationales, les gouvernements dans la plupart des pays en Afrique promeuvent les investissements sur les terres s'appuyant sur l'argument selon lequel cela apportera l'emploi, l'amélioration des infrastructures et la croissance économique nationale.

Cependant, malgré les arguments pour soutenir les transactions de terres à grande échelle, la ruée alarmante sur les terres pose de sérieux défis pour les communautés locales et autochtones, qui depuis des temps immémoriaux dépendent de leurs terres pour l'agriculture familiale et d'autres activités pour subvenir à leurs besoins. La menace sur la sécurité alimentaire locale que les acquisitions de terre à grande échelle peuvent générer, a conduit à de nombreuses voix dissidentes notamment celles des organisations de la société civile. Toutefois, les Institutions Multilatérales de Développement telle que la Banque Mondiale et la FAO ont adopté l'approche encourageant les principes, codes de conduite et directives pour corriger les effets négatifs de ces types d'investissements.

Le Cameroun n'a pas été épargné de la ruée sur les terres. Au Cameroun, le phénomène s'est accru depuis 2000. Selon certaines études, entre un et deux millions d'hectares de terres ont été demandées pour des projets agroindustriels en 2013 et de nombreux litiges associés aux acquisitions de terre à grande échelle ont émergé. Une question fondamentale est l'insuffisance ou l'absence d'information sur de telles transactions pour le public et les communautés locales et autochtones. Aussi, ces communautés locales ne sont pas impliquées dans les négociations conduites par le gouvernement pour céder leurs terres. L'accès à l'information est donc un problème fondamental.

Par conséquent, RELUFA dans la continuité de son travail sur la gouvernance

foncière engagée il y a plusieurs années avec l'Initiative Mains Unies du Programme Presbytérien contre la Faim (PHP), a initié la conduite d'une étude diagnostique sur « Le Cadre légal et institutionnel sur l'accès à l'information dans le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières ». Cette étude évalue le cadre légal et institutionnel sur l'accès à l'information dans l'attribution et la gestion des concessions à grande échelle au Cameroun. Il examine également les différentes méthodes pratiques utilisées par les communautés locales et les organisations de la société civile pour accéder aux informations existantes sur les transactions foncières.

Notre vœu sincère est qu'après cette étude diagnostique, les communautés locales affectées par les transactions de terres à grande échelle et les organisations de la société civile impliquées dans le suivi de ces transactions, puissent obtenir des thèmes de plaidoyer pour influencer les autorités administratives afin de réguler et promouvoir la transparence dans l'attribution et la gestion des concessions foncières au Cameroun.

Jaff Napoleon Bamenjo
Coordinateur du RELUFA

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce rapport n'aura été possible sans la contribution et l'implication pleine et entière de plusieurs acteurs.

A cet effet, le Réseau de Lutte contre la Faim(RELUFA) tient à remercier le Professeur Pierre Etienne KENFACK, le consultant retenu pour réaliser ce travail, pour sa disponibilité et son engagement à accompagner ce processus.

C'est également le lieu de réitérer nos sincères remerciements à toutes les Organisations de la Société Civile, aux responsables des administrations et aux chefs traditionnels, dont les apports variés à l'occasion de l'atelier de validation, ont servi à enrichir l'étude.

Une reconnaissance toute particulière à Patrice BIGOMBE LOGO, Mathurin ESSAMA et Samuel NGUIFFO dont l'expertise a été décisive pour la consolidation de cette réflexion

Ce document est produit avec l'appui financier du Programme d'Appui à la Société Civile de la Coopération Cameroun-Union Européenne. Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue de leurs auteurs et ne sont pas nécessairement partagées par l'Union européenne ou par les Autorités des Pays concernés..

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Marginaux il y a quelques années, les investissements ayant la terre comme socle se sont multipliés dans le monde à partir des années 2000 et se sont accrus à partir des années 2008 à la faveur de trois crises : une crise financière, une crise pétrolière et une crise alimentaire. Le phénomène qui n'épargne aucun coin du monde est cependant plus accentué dans les pays en développement parmi lesquels le Cameroun où de nombreuses compagnies ont obtenu ou sollicitent des terres à des fins agroindustrielles.

Cette demande en nette augmentation des concessions foncières agro-industrielles fait débat. D'un côté, elle est appréciée pour sa contribution à la création des emplois, de la richesse et des infrastructures. Mais de l'autre, elle est détestée parce qu'elle menace la sécurité alimentaire, aggrave la pauvreté des petits paysans et ouvriers et méprise les valeurs comme la transparence.

L'importance de ces menaces aurait pu fonder leur condamnation. Mais ce n'est pas la voie choisie par la plupart des organisations (Banque Mondiale, FAO, IFAD, CNUCED, OCDE) et personnes s'intéressant au phénomène qui privilégient l'édition des principes, codes de conduites et directives pour corriger les effets néfastes de ces investissements. Parmi les mesures de correction se trouve l'exigence de transparence qui vise à s'assurer que ces investissements ne se font pas de manière opaque, mais dans un processus ouvert, participatif dans lequel les différentes parties prenantes et personnes intéressées ont accès à l'information.

Le Cameroun, pays dans lequel sont déployés plusieurs investisseurs agro-fonciers a-t-il pris en compte ces différentes contraintes ? Plus techniquement, le dispositif juridique camerounais permet-il d'assurer un accès à l'information dans le processus d'attribution des concessions foncières agro-industrielles?

Pour rechercher des éléments de réponse à cette interrogation, une démarche comportant trois étapes a été suivie. La première purement théorique a consisté en la collecte et en l'analyse des textes camerounais et internationaux traitant directement ou indirectement de la transparence en général, de la transparence

foncière en particulier pour obtenir des informations sur le droit positif et les bonnes pratiques en la matière. La deuxième plus concrète a consisté en une enquête menée d'abord auprès des responsables et membres de quelques OSC travaillant sur la question et des chefs traditionnels des localités où des concessions foncières à des fins agroindustrielles ont été octroyées ou sollicitées par entretien direct et semi direct, pour savoir si elles ont un accès facile à l'information relativement aux transactions foncières à grande échelle. La dernière a été la mise à profit des remarques et suggestions faites par les lecteurs du premier draft et surtout l'enrichissement du texte par des contributions faites par des acteurs de terrains et les fonctionnaires de l'administration lors d'un atelier organisé à Yaoundé en décembre 2014 par le RELUFA.

La mise en commun des données récoltées a permis de faire des constats et des recommandations.

I. Les constats

L'analyse du dispositif interne camerounais régissant l'accès à l'information en matière d'attribution et de gestion des concessions foncières révèle un dispositif défavorable à l'accès à l'information par la voie directe et contenant des éléments permettant un accès indirect.

L'analyse des règles juridiques révèle qu'il n'existe dans le système juridique en vigueur ni des règles imposant une mise à disposition des informations sur les transactions foncières, ni une obligation de publication des contrats fonciers, notamment pas de document de politique foncière, pas de plan d'affectation des sols, etc.

Par contre, la lecture des textes met en perspective deux voies indirectes d'accès aux informations relatives au processus d'attribution et de gestion des concessions foncières : une voie générale découlant de la reconnaissance et de la protection des pouvoirs d'investigation de la presse, du parlement et des associations et une voie spécifique aux questions foncières constituée par l'institution d'une commission consultative foncière auprès de chaque district ou arrondissement.

Les règles internationales applicables au Cameroun en cette matière issues essentiellement des principes de l'OCDE permettent un accès plus complet mais ils sont limités par deux grands facteurs : d'abord, elles ne concernent que les entreprises des pays membres de l'OCDE ou adhérents aux principes, ce qui limite leur impact sur le territoire. Ensuite, elles ne permettent pas d'obtenir des informations sur le processus de négociation des concessions avant l'octroi, or, l'accès aux informations dans cette phase est très important.

Sur la base de ces constats, des recommandations ont été faites.

II. Les recommandations

L'étude fait des recommandations générales et des recommandations spécifiques pour l'action des Organisations de la Société Civile.

Les recommandations générales

Les recommandations générales ont pour but la correction du dispositif juridique en vigueur pour permettre un accès facile du public aux informations relatives aux transactions foncières à grande échelle.

La première grande recommandation générale est l'adoption d'une loi générale organisation le processus d'accès à l'information du public pour tous les actes juridiques posés par l'Etat comme puissance publique ou comme contractant.

Les autres recommandations générales sont spécifiques au domaine foncier et peuvent être mise en œuvre à l'occasion de la réforme foncière. Pour arriver à cette solution, la loi pourrait :

- reproduire le modèle de la loi forestière en imposant à l'administration la publication annuelle de terres ouvertes aux concessions à des fins agro-industrielles et la publication des avis de mise aux enchères des terres à concéder ;
- poser des règles générales d'information du public, notamment (Il doit manquer quelque chose ici) ;

- imposer la publication systématique des contrats de concessions ;
- imposer aux concessionnaires la publication de leurs activités et leurs résultats;

Recommandations spécifiques pour l'action des Organisations de la Société Civile (OSC)

Elles sont de deux ordres : La capitalisation des acquis et le plaidoyer pour l'amélioration du système.

La capitalisation des acquis

Capitaliser les acquis c'est exploiter au maximum les pistes d'accès à l'information dans le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières qu'offre le système juridique camerounais. Les Organisations de la société civile doivent contribuer à leur exploitation en utilisant les règles d'accès à l'information prévues par les textes internes et les Principes directeurs de l'OCDE.

■ Utilisation des mécanismes du droit interne

Le droit interne ne permet pas à accès direct à l'information, mais un accès indirect. Les OSC peuvent l'exploiter pour mieux diffuser les informations sur les concessions foncières. A cet effet, les résultats de l'étude permettent de recommander qu'elles :

- collaborent avec la presse pour qu'elles utilisent les dispositions de la loi sur la communication sociale;
- forment les citoyens à la recherche des informations sur les compagnies ;
- documentent les parlementaires pour qu'ils posent des questions orales pertinentes ;
- donnent des informations au parlement pour poser des questions orales relatives aux cessions ;
- dépouillent régulièrement le journal officiel et les autres journaux recevant les annonces légales pour s'informer des concessions octroyées par le Président de la République ou le Ministre des domaines et diffuser l'information ;

- développent un réseau relationnel avec les chefs traditionnels et autres notables pour recueillir et publier les informations sur les cessions de terres envisagées
- informent les citoyens des zones où sont envisagées des cessions de terres pour qu'ils défendent leurs droits avant l'octroi des concessions.

■ Utilisation des mécanismes de l'OCDE

Bien qu'ils ne s'imposent que pour les entreprises adhérentes aux principes de l'OCDE, les mécanismes d'atteinte de l'accès à l'information qu'ils contiennent peuvent être mobilisés. En vue de cette mobilisation, l'étude permet de recommander aux OSC de :

- vérifier si les entreprises multinationales des pays membres de l'OCDE respectent les principes directeurs en matière de publication des informations et, dans le cas contraire, activer les mécanismes de respect ;
- former les syndicats et les autres OSC aux procédures et moyens d'action prévus par les Principes de l'OCDE.

Contribution à l'amélioration du système

Pour l'amélioration du système en général, l'étude recommande aux OSC de plaider auprès des autorités politiques et administratives :

- pour l'adoption d'une loi générale sur l'accès à l'information dans tous les domaines ;
- pour l'adoption et la publication rapide d'une politique foncière ;
- pour l'élaboration rapide et une large diffusion d'un plan d'affectation des sols ;
- pour l'insertion dans les lois de l'obligation pour l'Etat de publier les offres de terres disponibles avant toute attribution ;
- pour une réforme législative qui permet d'informer le public sur les terres disponibles pour les concessions ;
- pour que l'appel d'offre soit le seul moyen de choix du concessionnaire foncier ;
- que soit insérée dans la commission consultative des membres autres que les chefs et les notables, notamment les citoyens élus.

Introduction

I. Contexte

Le présent rapport vise à évaluer l'aptitude du système juridique camerounais à assurer l'accès du public à l'information dans le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières.

Pour le comprendre, il faut se situer dans l'évolution du phénomène des acquisitions de terres à grande échelle. Marginaux il y a quelques années, les investissements ayant pour socle la terre se sont amplifiés dans le monde à partir des années 2000, sous la forme d'acquisition d'immenses superficies pour de longues durées par une diversité d'investisseurs allant des entreprises privées étrangères, aux gouvernements des pays investisseurs et des pays hôtes, en passant par des sociétés financières (fonds d'investissements, de retraite, etc.), et, dans certains cas, des étrangers, à la faveur de la découverte du potentiel de profit que recèle l'exploitation de la terre¹.

Ces investissements se sont accrus depuis 2008 à la faveur de trois crises : la crise financière, la crise pétrolière et la crise alimentaire. Relativement à la crise financière, l'explosion de la bulle immobilière et les crises mondiales qui l'ont suivi ont amené les fonds d'investissement et les banques d'affaires à choisir la terre comme valeur refuge. En ce qui concerne la crise pétrolière, compte tenu des prix élevés et volatils et des incertitudes sur les marchés pétroliers, de nombreux gouvernements et entreprises ont fait la promotion des agro-carburants qui consomment de grandes surfaces de terres. Quant à la crise alimentaire, pour ne plus dépendre du commerce mondial, les pays importateurs de denrées ont entrepris de rechercher des terres hors de leurs territoires et de les cultiver ou faire cultiver².

1 Ch. Gironde et ch. Golay, « pauvreté et droits humains », CERISCOPE, Pauvreté, 2012 (en ligne), consulté le 17/10/2014, URL : [http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvreté/content/part5/pauvreté et droits humains](http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvreté/content/part5/pauvreté%20et%20droits%20humains).

2 F. CollartDutilleul, « Investissements internationaux et accaparement des terres : la recherche d'un équilibre », in, *Penser une démocratie alimentaire*, sous la direction de François CollartDutilleul et Thomas Bréger, éd. Inida, Costa Rica, Vol. I. 2013.

Ce phénomène qui n'épargne aucun coin du monde est cependant plus accentué dans les pays en développement, notamment le Cameroun. Dans un rapport publié en 2011, les experts du Comité sur la Sécurité Alimentaire mondiale (CSA) ont révélé qu'au cours des cinq dernières années, 50 à 80 millions d'hectares de terres dans les pays en développement ont fait l'objet de négociation avec les investisseurs internationaux cherchant à acheter ou à louer les terres.

A l'heure actuelle, les compagnies suivantes ont des concessions foncières agro-industrielles au Cameroun : SOCAPALM, SAFACAM, CDC, HEVECAM, SGSOC, CCM (Green Coast), SOSUCAM, JUSTIN SUGGAR MILLS, SUD CAMEROUN HEVEA, EPA (Elevage production d'Afrique), PHP, Sino Cam Iko Agriculture, BIOPALM, SOCIETE AGROCOLE DE L'OCEAN, SOCIETE IMMOBILIERE FOV. Certaines concessions sont encore en cours de négociation. Il s'agit de: FARMING ENERGING CAMEROON, SMART HOLDING, DEFOE ESTATES, UNALOR et Green Field (AZUR)³ . Selon les données disponibles en 2014, aucune source officielle statistique ou cartographiée ne permet de renseigner sur la superficie totale affectée aux concessions foncières au Cameroun. De même, les populations riveraines des parcelles concédées ne disposent pas de l'information utile sur la superficie de la concession, la durée et le contenu du contrat.

Cette nette augmentation de la demande en concessions foncières agro-industrielles au Cameroun en particulier et dans les pays en développement en général, ainsi que les situations qu'elle entraîne, en termes de conflits, de faible participation dans la mise en œuvre, des conflits d'usage entre les différentes administrations dont les activités ont pour socle la terre, interpelle à l'Etat et la société civile.

D'un côté, elle est fort appréciée parce que la mise à disposition des terres aux investisseurs :

- promeut le développement de l'agriculture et la mise en valeur des terres inexploitées ;
- crée des emplois ;
- permet le développement des infrastructures ;
- et surtout crée de la richesse au profit du pays d'accueil.

³ Sources : MINDCAF, Service des Concessions

De l'autre, elle est détestée pour plusieurs raisons :

- Elle menace la sécurité alimentaire, l'emploi et l'environnement du pays d'accueil parce qu'elle est cause d'accaparement des terres et des ressources ;
- Elle aggrave la pauvreté en ce qu'elle peut conduire à l'expulsion des populations locales, les priver de leurs terres et donc de la possibilité d'y vivre et d'en vivre.
- Elle est aussi caractérisée par un manque de transparence des conditions dans lesquelles les investissements sont réalisés,
- Elle peut transformer de petits paysans en ouvriers exploités ;
- Elle peut être la base d'une production industrielle et intensive d'une monoculture destinée à l'exportation et ne bénéficiant pas au pays d'accueil.

L'ampleur de ces menaces aurait pu fonder une condamnation des investissements ayant la terre pour socle. Cette solution marginale n'a pas été retenue et la plupart des organisations et personnes qui s'intéressent au phénomène cherchent plutôt à développer les voies et moyens pour l'encadrer. Ainsi, la Banque Mondiale, la FAO, l'IFAD, la CNUCED et l'OCDE ont édicté des principes, des codes de conduite et des directives pour corriger les effets néfastes de ces investissements.

Parmi les mesures de sauvegarde et les corrections développées, deux retiennent particulièrement l'attention : l'exigence du consentement des détenteurs des droits fonciers et l'exigence de transparence.

L'exigence du consentement permet d'éviter le phénomène d'accaparement des terres et de réaliser l'investissement dans un cadre consensuel et non pas par un coup de force des investisseurs ou de l'Etat, mais d'un accord entre l'investisseur et les détenteurs des droits fonciers, y compris ceux non enregistrés. Les Directives volontaires prescrivent en effet que même les droits non enregistrés soient reconnus par les Etats.

Quant à l'exigence de transparence, elle permet de conjurer plusieurs risques : celui de l'exploitation des pauvres, celui de protection de l'environnement, celui de protection de la concurrence et des droits des populations vulnérables.

Le Cameroun, qui est aujourd'hui l'un des pays dans lequel se déploient plusieurs investisseurs agro-fonciers, a-t-il pris en compte ces différentes contraintes ?

S'agissant de la prise en compte du consentement des détenteurs des droits fonciers, on peut distinguer deux catégories : lorsque le consentement de l'Etat ou d'un autre détenteur de droits formels est nécessaire d'une part, et d'autre part lorsque le consentement de communautés détentrices de droits non immatriculés est requis.

Lorsque les investissements fonciers ont pour socle les terres appropriées, relevant du domaine privé de l'Etat, ou de celui d'autres personnes physiques ou morales, on peut distinguer deux cas de figure :

- Lorsque l'Etat est propriétaire, son consentement est requis ;
- Lorsqu'une autre personne physique ou morale est propriétaire, son consentement est également requis.

Mais en cas de refus, l'Etat peut procéder à une expropriation pour cause d'utilité publique, afin de mettre les terres à la disposition de l'investisseur. Dans ce cas, le propriétaire reçoit une indemnisation qui couvre la valeur de la terre et des éventuelles mises en valeur sur cette terre.

Lorsque l'investissement porte sur des terres non immatriculées, donc dans le domaine national, placées sous la garde de l'Etat, il jouit, par application des ordonnances de 1974 et de leur décret d'application de 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national, du droit de conclure des contrats avec les demandeurs de terres. Il le fait par la procédure de concession qui se réalise par un contrat conclu entre l'Etat et l'investisseur. Le consentement de l'Etat-gardien est donc un préalable à la transaction. Sans doute le fait-il au mépris des droits des titulaires légitimes des droits fonciers qui sont détenteurs des droits coutumiers, mais, sur le plan légal, les apparences sont sauvées et on peut affirmer que le consentement des détenteurs des droits fonciers formellement reconnus ne font pas défaut dans les transactions sur les terres au Cameroun. Les titulaires de droits coutumiers ont-ils la possibilité de s'exprimer ? Quelle est la valeur de leur opinion ? Leur consentement est-il indispensable à la transaction ?

Reste la question de transparence. Elle désigne le caractère de ce qui est transparent, c'est-à-dire, qui laisse passer la lumière, et au travers de quoi on voit nettement les objets. Appliqué aux investissements fonciers, la transparence se mesure à l'aune de plusieurs critères que Global Witness a regroupé en six

points : la disponibilité de l'information, les droits de tenure, le cadre légal, la participation dans le processus de décision, la redistribution des revenus et l'évaluation environnementale et stratégique.

Au centre de la transparence se trouve donc la problématique de l'accès à l'information.

II. Clarification des concepts clés et problématique

Pour que la problématique de cette étude soit comprise, quelques concepts clés méritent d'être clarifiés.

Le mot étude a plusieurs sens. Dans un premier, il désigne l'application de l'esprit pour apprendre ou approfondir les connaissances. Dans un second, il désigne l'examen d'une question. C'est ce deuxième sens qui se rapporte au mot diagnostique qui signifie reconnaissance d'une maladie d'après leurs symptômes. L'étude diagnostique est celle qui révèle les symptômes d'une maladie, d'une question ou d'une situation. Elle peut se rapporter au corps humain, à une question, un domaine ou une situation. La question ou la situation abordée dans la présente étude diagnostique a trait à l'accès à l'information dans le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières à grande échelle.

Accès signifie entrée, prise de connaissance ou obtention. On peut accéder à un lieu, à des données ou à l'information. L'information désignant l'action d'informer ou se s'informer, accéder à l'information signifie prendre connaissance ou obtenir une information. On peut obtenir une information par consultation, lorsqu'elle est disponible, ou par recherche ou réclamation, lorsqu'elle ne l'est pas. Cette consultation ou recherche peut s'appliquer à des domaines variés parmi lesquels celui des investissements agro-industriels. Les agro-industries font des investissements qui ont pour finalité la réalisation des plantations agricoles et la mise en place des industries permettant de transformer les produits.

L'étude diagnostique concerne le cadre légal et institutionnel. Autrement dit, elle vise à présenter et évaluer l'ensemble des textes, des organismes et des acteurs qui régissent l'accès à l'information dans le processus d'attribution et de gestion

des concessions foncières à des fins agro-industrielles.

L'accès aux terres permettant de tels investissements au Cameroun se fait par la technique de la concession. Au sens courant, la concession désigne l'action de concéder. Mais, lorsqu'il se rapporte aux concessions foncières, il prend un sens juridique et désigne l'acte juridique bilatéral ou unilatéral en vertu duquel une personne, le concédant, accorde à une autre, le concessionnaire la jouissance d'un droit ou d'un avantage⁴. D'après le décret n° 76/166 du 27 avril 1975, la concession est la technique juridique qui permet de mettre à la disposition des potentiels investisseurs une portion du domaine national en vue de réaliser leurs activités. Pour comprendre cette technique, il faut partir de ce que le domaine national est la portion du territoire camerounais qui se situe entre le domaine public qui est insusceptible de transaction et le domaine privé de l'Etat ou des particuliers. C'est la portion du territoire qui, de par son étendue, est susceptible d'accueillir des investissements agro-industriels.

Pour obtenir une concession foncière agro-industrielle sur une portion du domaine national, les investisseurs doivent, conformément au décret n° 76/166 du 27 avril 1976, adresser une demande au Service des Domaines du lieu de situation du terrain qui délivre un récépissé au requérant. Après avoir recueilli tous avis utiles, notamment ceux des services publics locaux intéressés par le projet, le chef de service compétent des domaines transmet le dossier pour avis purement consultatif à une commission consultative nommée par le Préfet de chaque département qui siège au niveau de la plus petite unité administrative (art. 6) dans laquelle sont représentés le chef et deux (02) notables du village ou de la collectivité⁵ de localisation du terrain qui accueille le projet. L'instruction du Ministre en charge des affaires foncières du 29 décembre 2005 relative au fonctionnement de cette Commission rappelle que les avis d'attribution des terrains doivent être affichés à la préfecture et à la sous-préfecture du lieu de situation du terrain pour l'information du public⁶. Les concessions de moins de cinquante (50) hectares sont attribuées par le Ministre chargé des Domaines, tandis que celles de plus de cinquante (50) hectares sont attribuées par décret présidentiel.

⁴ *Vocabulaire Juridique de l'Association Capitant*, par G. Cornu, *Quadrige*, PUF, Paris.

⁵ *Articles 12 à 14 du décret n° 76/166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national*

⁶ *Recueil des textes du Ministère des Domaines et des Affaires Foncières*, janvier 2008, pp. 215-216.

La particularité de ce processus d'octroi des terres invite à se préoccuper de la question de sa transparence et spécialement dans le volet accès à l'information qui est une exigence internationale.

De fait, plusieurs protagonistes sont intéressés par la transparence à travers l'accès à l'information dans les opérations de concessions foncières agro-industrielles : les investisseurs qui souhaitent avoir une idée claire des opportunités et du cadre juridique et social du pays d'accueil, les populations qui souhaitent savoir ce qui se passe sur leurs terres et avoir la possibilité d'agir, les organisations de la société civile qui souhaitent apprécier le respect par les investisseurs et leur cocontractant des grands principes gouvernant un investissement responsable et l'Etat protecteur de l'intérêt général.

En général, chacune des parties, en dehors des communautés et de la société civile qui l'accompagne, jouit de la possibilité d'accéder à l'information. L'information relative aux transactions reste difficilement accessible aux communautés, et la transparence doit essentiellement être comprise comme étant relative à l'amélioration des possibilités d'accès des populations à une information qui reste la plupart du temps confidentielle entre les deux protagonistes de la transaction.

Quelle est l'attitude du Cameroun vis-à-vis de cette exigence ? Plus techniquement, le dispositif juridique camerounais permet-il d'assurer un accès à l'information dans le processus d'attribution des concessions foncières agro-industrielles ?

III. Intérêt de l'étude, méthodologie et plan.

L'étude évalue l'aptitude du Cameroun à respecter les droits des tiers et les bonnes pratiques en matière de gouvernance foncière. Pour trouver des éléments de réponse à cette question, nous avons récolté les données en trois (03) étapes.

La première a consisté à l'analyse des textes nationaux traitant directement ou indirectement de la transparence en général, de la transparence foncière en particulier pour obtenir des informations sur le droit positif. Ensuite, l'analyse des accords et principes internationaux applicables ou non au Cameroun en matière de transparence en général et de transparence en matière foncière en particulier pour récolter des informations sur les bonnes pratiques.

La deuxième a consisté en une enquête, menée d'abord auprès des responsables et de quelques Organisations de la Société Civile (OSC) travaillant sur les questions foncières en général et la protection des droits fonciers des communautés. Cette enquête était réalisée par entretien direct et semi direct, pour savoir si elles ont un accès facile à l'information relativement aux transactions foncières à grande échelle. L'enquête a également visé les chefs traditionnels de la zone du Sud-ouest où se trouvent les principales concessions octroyées, ceci à l'occasion d'un atelier organisé à Yaoundé sur la participation des chefs traditionnels au processus de réforme foncière en cours au Cameroun. Le but principal était de recueillir leur niveau d'information sur leur participation aux commissions consultatives préalables à l'attribution des concessions.

La dernière a été la mise à profit des remarques et suggestions faites par les lecteurs du premier draft et surtout l'enrichissement du rapport provisoire par les acteurs de terrain et les représentants de l'administration lors de l'atelier de restitution de l'étude organisé à Yaoundé en décembre 2014 par le RELUFA.

La mise en commun des données a permis de construire l'étude autour des trois pôles suivants :

- L'analyse critique du dispositif légal et institutionnel camerounais relatif à l'accès à l'information (chapitre 1) ;
- La présentation des bonnes pratiques en matière de transparence relativement au processus d'attribution et de gestion des concessions foncières (chapitre 2) ;
- Les conclusions et recommandations pour l'action des Organisations de la société civile (chapitre 3).

Chapitre I

Analyse critique du dispositif légal et institutionnel camerounais de l'accès à l'information

Le dispositif légal camerounais est constitué de deux blocs de règles : les règles d'origine interne (Section 1) et les règles d'origine internationale (section 2).

Section 1 : Les règles d'origine interne

Les règles d'origine interne sont celles qui émanent des institutions ou des autorités camerounaises. On trouve les règles et institutions relatives à la transparence dans le processus d'attribution et de gestions des concessions foncières au Cameroun dans la Constitution, la loi n° 90/053 du 19 décembre 1990 régissant les associations, l'ordonnance 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier, le décret 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national et le décret 76-165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier. Ce dispositif légal est complété par l'Instruction n° 000006/Y.18/MINDAF/D300 du 29 décembre 2005 relative au fonctionnement de la Commission Consultative, notamment pour ce qui est des aspects relatifs aux formalités préalables à l'attribution du terrain pour la réalisation d'un projet.

L'analyse de ces textes révèle que le dispositif légal et institutionnel camerounais relatif à l'accès à l'information dans le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières présente deux caractéristiques principales : il est défavorable à l'accès à l'information par la voie directe (§1) et marque sa préférence pour l'accès par la voie indirecte(II).

I. Un dispositif défavorable à l'accès à l'information par la voie directe

La voie directe d'accès à l'information est la consultation par les intéressés des informations mises à leur disposition. Existe-il dans le système juridique camerounais un mécanisme de mise à la disposition des citoyens des informations sur le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières ? Lorsqu'une concession foncière est accordée au Cameroun, les personnes et communautés autres que l'Etat sont informés par la publication de l'arrêté du Ministre chargé des Domaines accordant une concession de moins de cinquante (50) hectares ou du décret du Président de la République accordant une concession de plus de cinquante (50) hectares. Cette démarche donne l'impression d'une voie d'accès directe à l'information. Mais, c'est une véritable illusion. En dehors de la publication des avis d'attribution à la préfecture et à la sous-préfecture du lieu de localisation du terrain, la publication d'un arrêté ou d'un décret est une opération qui échappe aux communautés et aux organisations de la société civile et ce n'est qu'incidemment que ceux qui consultent le journal officiel qui publie tous les textes publics. Enfin, cette démarche n'informe que sur l'aboutissement de l'opération d'attribution.

L'affirmation d'après laquelle le dispositif camerounais est défavorable à l'accès à l'information par la voie directe procède de l'absence dans le système d'une loi organisant l'accès à l'information du public sur le processus d'attribution des concessions foncières, mais aussi et surtout de l'inexistence dans le système des dispositions permettant une mise à disposition des informations sur les transactions foncières (1) et de l'absence d'obligation de publication des contrats imposée aux contractants (2).

1. L'inexistence dans le système d'instruments d'information systématique du public sur les activités relatives aux concessions foncières

Dans un pays, trois instruments permettent au public d'accéder directement à l'information sur les opérations foncières. Il s'agit dans l'ordre des opérations : le document de politique foncière, le plan d'affectation des espaces et l'instrument de publicité foncière.

Le document de politique foncière est celui par lequel l'Etat indique les grandes orientations qu'il entend donner à l'affectation des terres sur son territoire. C'est un premier instrument de transparence en ce qu'il permet aux citoyens, aux investisseurs et à toute personne intéressée de savoir quelles sont les intentions du législateur et de savoir si dans les choix les concessions sont ou non prioritaires.

Le plan d'affectation des terres est un document par lequel les autorités d'un pays procèdent au découpage des terres du territoire et indiquent la destination de chaque espace ou bloc d'espaces. Il permet aux potentiels investisseurs et au public de savoir quelles sont les terres disponibles pour les concessions. Il permet aux personnes qui revendiquent des droits sur les terres envisagées de se manifester.

Le gouvernement camerounais a lancé des études pour la réalisation de ces deux documents. Ils sont donc en cours d'élaboration et ne sont donc d'aucun secours pour celui qui souhaite avoir des informations sur les transactions foncières en cours ou à venir au Cameroun.

Le troisième document qui permet d'informer sur les transactions foncières est le livre foncier, document qui enregistre les opérations sur les terres. Au Cameroun, ce document n'enregistre, conformément à l'ordonnance 74-1 du 6 juillet 1974 et au décret 76/165 du 27 avril 1976 fixant les modalités d'obtention du titre foncier modifié par le décret n°2005/481 du 16 décembre 2005, que les opérations sur les terres immatriculées, ce qui n'est pas le cas des concessions. Certes, il enregistre les concessions définitives, mais, simplement en vue de leur transformation en titre de propriété. Cela signifie qu'il ne renseigne nullement sur le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières au Cameroun.

2. L'absence d'obligation de publication des informations imposée aux contractants

L'opération de concession foncière est une convention conclue entre l'Etat et le concessionnaire sur les terres du domaine national. Ici, l'Etat n'intervient pas comme représentant de l'intérêt général, mais comme contractant. Cela

signifie que l'opération est soumise, non pas aux règles de droit public, mais de droit privé des contrats.

Il n'y a aucun texte en droit camerounais qui impose aux parties au contrat de concession de mettre à la disposition des tiers le contenu de leur accord. En la matière, le Cameroun respecte à la lettre le principe de l'effet relatif des contrats qui signifie que le contrat est la loi des parties. Il est posé par l'article 1165 du Code civil qui dispose : « les conventions n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes ; elles ne nuisent point aux tiers et elles ne leur profitent que dans les cas prévus à l'article 1121 »⁷ . Ne nuisant pas aux tiers et ne leur profitant pas, les contrats ne doivent pas forcément être portés à leur connaissance. Les parties peuvent même par une clause expresse s'imposer une obligation de ne pas diffuser des informations relatives à leur accord. Ils ont donc le droit de mener dans l'opacité la négociation et de ne pas dévoiler le contenu de leur accord aux tiers. Toutefois, le contrat de concession, bien que conclu par l'Etat, profite ou pourrait indirectement nuire aux tiers, notamment les populations riveraines, sur le plan social et environnemental. C'est certainement pour relativiser ce principe que les directives et principes internationaux en la matière recommandent aux Etats de considérer les tiers en pareille transaction.

Sans doute pourrait-on nuancer en insistant sur le fait que le décret présidentiel ou l'arrêté ministériel constatant l'octroi de la concession sont publiés, mais ce serait perdre de vue que ces textes ne sont pas des actes de publication des concessions, mais des actes de mise à disposition du public des textes réglementaires pris au Cameroun.

En soumettant les concessions foncières aux règles régissant les contrats, le législateur camerounais fait le choix de limiter ou d'empêcher l'accès à l'information par la voie directe dans ce domaine. Cette option est ainsi en contradiction avec l'engagement du Cameroun vis-à-vis des instruments juridiques internationaux contraignants. Il implique également une négation de la prise en compte de la situation des groupes dits vulnérables. A titre d'illustration, les Directives volontaires de la FAO, notamment dans le «

⁷ L'article 1121 traite de la stipulation pour autrui, hypothèse où le contrat conclu est destiné à produire des effets en faveur d'une personne qui n'était pas partie.

Principe de Consultation et Participation », veut que les détenteurs des droits fonciers légitimes, qui pourraient être affectés par une décision affectant leurs droits, participent de manière active, libre, efficace, utile et en connaissance de cause. Le principe 5.7 sur les « Cadres politique, juridique et organisationnel relatifs aux régimes fonciers » encourage également les États à définir et faire connaître à la société civile, au secteur privé et au monde universitaire les possibilités qui leur sont offertes de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des cadres politique, juridique et organisationnel, selon qu'il convient. Dans l'idéal, les détenteurs des droits devraient même être associés aux négociations conformément au Principe 12 sur les Investissements.

La défaveur du législateur camerounais envers l'accès direct à l'information est confirmée par sa préférence pour des mécanismes d'accès indirect.

II. Un dispositif privilégiant l'accès indirect à l'information

La lecture des textes camerounais met en perspective deux voies indirectes d'accès aux informations relatives au processus d'attribution et de gestion des concessions foncières. Une voie générale (1) et une autre plus spécifique aux questions foncières (2).

1. La voie générale

C'est celle qui consiste à mener des recherches pour obtenir des informations. Elle n'est pas spécifique aux questions foncières, mais peut être utilisée pour accéder aux informations. Les textes camerounais consacrent cette voie en reconnaissant à la presse un droit d'accès aux informations et en donnant au parlement et aux associations des pouvoirs d'investigations permettant de rechercher et obtenir des informations en la matière..

a. Le droit d'accès à l'information de la presse

La loi n°90/052 du 19 décembre 1990 sur la communication sociale

définit, en son article 49, les modalités d'accès à l'information et aux documents administratifs « sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, l'accès aux documents administratifs est libre. Sont visés tous dossiers, rapports, études, comptes-rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes, en tous cas tout document relevant des actes de droit positif ». Les journalistes pourraient donc solliciter de l'administration tout document, y compris ceux relatifs à une transaction foncière, et les rendre publics.

Si le principe de la liberté d'accès à l'information est posé, dans la pratique, des difficultés persistent, notamment du fait de la très grande tradition du secret qui caractérise encore l'administration au Cameroun.

b. Les pouvoirs d'investigations du parlement

Le parlement constitué des sénateurs et des députés est une voie d'accès indirecte aux informations. Outre l'activité de fabrique et de vote des lois, le parlement dispose, conformément à l'article 35 de la Constitution, du pouvoir de contrôler l'action gouvernementale par des questions orales et des commissions d'enquête parlementaire. D'après ce texte : « le Parlement contrôle, sur des objets déterminés, le gouvernement, sous réserve des impératifs de la défense nationale, de la sécurité de l'Etat ou du secret de l'information judiciaire, fournit des renseignements au Parlement. Au cours de chaque session ordinaire, une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement »⁸ .

En application de ce texte, les membres du parlement peuvent questionner le Ministre chargé des domaines, représentant de l'Etat dans les transactions foncières sur le domaine national et spécifiquement sur les concessions foncières, sur les concessions foncières envisagées, en cours d'attribution et/ou attribuées, etc. Le Ministre est tenu d'y répondre en fournissant des informations

⁸ Constitution du Cameroun, Loi du 18 janvier 1996

sur les concessionnaires, les droits et obligations de l'Etat et des concessionnaires, etc. En général, les questions posées sont nourries des préoccupations de l'opinion publique et surtout des populations locales dont les parlementaires sont les représentants. Ce qui confère un poids certain à ce mécanisme, même si à plusieurs égards, il est atténué par la logique de la discipline des partis politiques et le faible poids de l'opposition politique au Cameroun. Cette modalité a été particulièrement utilisée durant la dernière législature et a produit des résultats encourageants.

C'est une voie d'accès indirecte à l'information qui mérite d'être exploitée, surtout qu'elle complète efficacement une autre : les pouvoirs d'investigation des associations.

c. Les pouvoirs d'investigation des associations

D'après l'article 2 de la loi n° 90/053 du 19 décembre 1990 régissant les associations, l'association est la convention par laquelle des personnes mettent en commun leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager les bénéfices. Les associations régulièrement constituées jouissent de la personnalité juridique et peuvent exercer sur le territoire du Cameroun toutes les activités indiquées dans leurs statuts tant qu'elles ne sont pas contraires aux lois et règlements.

Disposant de la capacité d'ester en justice, elles peuvent a fortiori mener des enquêtes pour obtenir des informations sur des activités entrant dans le cadre de leurs missions.

Sur cette base, les associations protectrices des droits des communautés et des populations vulnérables peuvent mener des investigations sur les opérations de concessions foncières pour s'assurer qu'elles respectent les lois de la République et les droits des personnes qu'elles protègent. A l'occasion de ces activités, elles ont un accès aux informations y relatives.

Les ONGs, associations déclarées ou associations étrangères autorisées conformément à la législation en vigueur et agréées par l'administration en vue de participer à l'exécution des missions d'intérêt

général ont reçu à cet effet de la loi des prérogatives et des pouvoirs d'investigations extrêmement importants. Autorisés d'après l'article 17 de la loi n° 99/014 du 22 décembre 1999 régissant les organisations non-gouvernementales, à ester en justice, elles ont le droit de recruter du personnel pour l'accomplissement de leurs missions.

Elles peuvent donc recruter des experts pour rechercher des informations, même les plus cachées sur les opérations d'attribution et de gestion des concessions foncières.

C'est cette voie qui a permis de révéler au grand public et même aux communautés concernées les négociations en cours sur l'attribution des terres à la Société SGSOC dans l'arrondissement de Nguti dans le sud ouest. Avant les réunions tenues par les ONG, les populations locales n'avaient pu être informées par les autorités ou leurs représentants sur le processus. C'est l'exercice des pouvoirs d'investigation des associations, de ONG qui a permis de récolter les informations et de les diffuser auprès des concernés⁹.

Sur cette base, on peut affirmer que la voie indirecte d'accès à l'information est consacrée au Cameroun, qu'elle peut servir à recueillir des informations sur les questions foncières, à côté de la voie indirecte spécifique.

2. La voie spécifique aux concessions foncières

Un accès indirect aux informations relatives au processus d'attribution et de gestion des concessions foncières est organisé par le décret n°76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national qui institue une commission consultative foncière.

Nommée par le Préfet et siégeant au niveau du district ou de l'arrondissement, la commission comprend :

- le sous Préfet de l'arrondissement de localisation du terrain, Président ;
- un représentant du service des domaines, secrétaire ;

⁹ Sur ce point, lire, CED/RELUFA, « Dépossédés à tout prix ? Propos sur le processus d'attribution des terres à SGSOC dans l'arrondissement de Nguti.

- un représentant du service du cadastre ;
- un représentant du service de l'urbanisme ;
- 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 13, la Commission consultative se réunit au moins une fois par trimestre sur convocation de son Président. La convocation et l'ordre du jour doivent parvenir aux membres dix jours au moins avant la date de la réunion. Cette disposition ne comporte a priori aucun enseignement relativement à la question d'accès à l'information. Mais, lu avec un point de l'article 14, elle a une grande portée. D'après ce point, la Commission émet un avis sur les demandes d'attribution des concessions. L'ordre du jour accompagnant la convocation devant être indiqué dix jours au moins, les chefs et notables représentant les populations dans le processus sont par ce canal automatiquement informés du processus d'attribution de la concession envisagé. Ils sont par la même occasion informés des risques environnementaux du projet et des mesures prises pour y remédier dans le cadre de l'étude d'impact environnemental réalisée par les soins d'un cabinet recruté par le promoteur du projet. En effet, d'après l'article 17 alinéa 1er de la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, « 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 cahier de charges, 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 autre région, le cadre et la qualité de vie des populations et des incidences sur l'environnement en général ». L'alinéa 2 du texte ajoute que l'étude d'impact est insérée dans le dossier soumis à enquête publique lorsqu'elle est prévue.

L'enquête publique en matière foncière est celle qui est réalisée par la Commission consultative en matière foncière. Ce qui lui permet de donner un

avis tenant compte non seulement des questions de terre, mais également des questions environnementales.

Les attributions de la Commission consultatives sont les suivantes :

- Elle propose à l'autorité préfectorale la répartition de l'espace rural en zone agricole et pastorale suivant les besoins des populations. Cette compétence leur permet de s'opposer à l'octroi de la concession dans une zone qui heurte les besoins fondamentaux des populations ;
- émet un avis sur les demandes d'attribution des concessions ;
- fait le choix des terrains indispensables aux collectivités villageoises.

Le souci de transparence de la transaction est également pris en compte par l'article 13 du Décret qui dispose que « la convocation et l'ordre du jour de la Commission consultative 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 ou du district du lieu de situation du terrain de la sous préfecture ou du district du lieu de situation du terrain avec indication de sa localisation, de sa superficie approximative, ainsi que le projet envisagé ».

De part ses activités et ses prérogatives, la commission et par conséquent ses membres peuvent avoir des informations sur la compagnie, les surfaces sollicitées et sur le respect ou non des contraintes internes et internationales. C'est une voie indirecte d'information très utile.

Elle permet aux membres d'alerter les associations, ONG et autorités sur les manquements aux textes qui pourraient s'observer à l'occasion de l'attribution ou la gestion des concessions foncières.

L'importance de cette voie s'est révélée dans le processus d'attribution des terres à la SGSOC, dans l'arrondissement de Nguti. Redoutant sans doute les conséquences de l'information sur le processus qu'elles souhaitent le plus discret possible, les autorités chargées de conduire le processus d'attribution des terres n'ont pas respecté la procédure prévue par l'article 13 du décret. Les communautés riveraines n'ont donc été au courant du projet que grâce aux investigations des ONGs et aux réunions qu'elles ont

tenues dans l'arrondissement¹⁰ . La commission consultative présente cependant deux lacunes essentielles :

- Elle est consultative. Ses avis ne lient pas l'administration, qui peut prendre, en toute légalité, des décisions contraires aux propositions de la commission ;
- Elle se situe en amont de la décision et ne permet pas d'avoir l'information sur le contenu et les conditions de la transaction.

Ce dispositif qui ne facilite pas l'accès à l'information est complété par des règles d'origine internationale.

Section 2 : Les règles d'origine internationale

Les règles d'origine internationale sont des dispositions régissant l'accès à l'information qui émanent des instances internationales et qui sont applicables en tant que règles impératives sur le territoire camerounais.

On ne trouve de telles dispositions ni dans la Déclaration Universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, ni dans le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels. Ce qui se comprend car ces textes ne régissent pas l'exercice des droits, mais leur proclamation et leur protection. Même la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples qui en son article 9 proclame que « toute personne a droit à l'information » ne va pas plus loin pour indiquer comment accéder à l'information.

Les règles internationales organisant les modalités d'accès à l'information applicables au Cameroun se trouvent pour l'essentiel dans « Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des multinationales ». Adoptés pour la première fois en 1976, ils ont été modifiés en 2011. Il s'agit des recommandations que les gouvernements des pays membres de l'OCDE et des pays adhérents (Brésil, Egypte, Lettonie, Lituanie, Maroc, Pérou, Roumanie), considérant que la coopération internationale peut améliorer le climat des affaires, adressent

¹⁰ Cf. CED/RELUFA, « Dépossédés à tout prix », *op. cit.*

aux entreprises multinationales. Ils visent à faire en sorte que les activités des entreprises multinationales respectent un certain nombre de valeurs et principes et contribuent au progrès économique et social et au développement durable. Ils font partie de la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales. Ils énoncent les principes et normes volontaires de conduite responsables des entreprises en conformité avec les législations applicables et les normes internationales admises. Ces principes sont obligatoires en ce que les pays adhérents prennent l'engagement contraignant de les mettre en œuvre. Les principes disposent d'un mécanisme interne appuyé par les gouvernements de traitement des plaintes portant sur les actions des entreprises multinationales.

Devant être respectées au Cameroun par toutes les entreprises multinationales originaires des pays adhérents, les recommandations contenues dans les principes touchent les domaines les plus divers : l'emploi, les relations professionnelles, les droits de l'homme, la transparence, l'environnement et la lutte contre la corruption.

Relativement au volet de la transparence consacré à l'accès à l'information, les principes recommandent aux entreprises de les mettre à disposition par publication en ces termes :

- 1.** les entreprises devraient s'assurer de la publication dans les délais requis d'informations exactes sur tous les aspects significatifs de leurs activités, de leur structure, de leur situation financière, de leurs résultats, de leur actionnariat et de leur système de gouvernance d'entreprise. Ces informations devraient être fournies pour l'entreprise dans son ensemble et, s'il y a lieu, par branche d'activité ou zone géographique. Les politiques de publications d'informations des entreprises devraient être adaptées à leur nature, à leur taille et au lieu d'implantation en tenant compte du coût de la confidentialité et d'autres considérations ;
- 2.** dans leurs politiques de publication d'informations, les entreprises devraient (sans que la liste soit exhaustive) prévoir de publier des informations détaillées concernant : leurs résultats financiers et leurs résultats d'exploitation, leurs objectifs, les transactions avec des parties liées, les structures et les politiques des gouvernements d'entreprises, etc.

- 3.** les entreprises sont encouragées à communiquer des informations supplémentaires pouvant inclure : des déclarations de principes ou des règles de conduite à l'intention du public, y compris si leurs activités le justifient des informations relatives à leurs politiques vis-à-vis des thèmes abordés dans les principes directeurs ;
- 4.** les entreprises devraient respecter des normes de haute qualité en matière de publication d'informations comptables financières et non financières y compris d'informations environnementales et sociales, le cas échéant.

Ce faisant, ces règles ne sont applicables qu'aux Etats adhérents. Ce qui limite substantiellement leur portée dans la mesure où le Cameroun, qui a opté pour une diversification de ses partenaires, accueille de plus en plus d'entreprises des pays qui n'y sont pas membres.

Chapitre II

Présentation des bonnes pratiques en matière de transparence relativement aux transactions foncières

Il n'y a pas de dispositif contraignant organisant les mécanismes d'accès à l'information. Par contre, il existe de bonnes pratiques au plan international (Section 1) et au plan interne (Section 2).

Section 1 : Les bonnes pratiques au plan international

Au plan international, les bonnes pratiques sont contenues dans plusieurs instruments non contraignants adoptés au niveau africain, européen et mondial. Les bonnes pratiques sont surtout contenues dans des documents non contraignants : Déclaration des Chefs d'Etat de l'OUA sur les transactions foncières à grande échelle, Directives volontaires de la FAO 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, Principes directeurs de l'OCDE applicables aux multinationales, et Table Ronde pour l'Huile de Palme Durable. Il en est ainsi des Directives sous régionales sur la participation.

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 constituent le socle de ces orientations. Parmi les objectifs de ces directives qui visent à « améliorer la gouvernance foncière des terres pêches et des forêts au profit de tous en accordant une attention particulière aux populations vulnérables et marginalisées », on note en bonne

place le renforcement de la transparence des systèmes fonciers et l'amélioration de leur fonctionnement.

D'après ces Directives, 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. Un aspect important de la transparence est donc l'accès à l'information. L'analyse des dispositions des directives sur ce point permet d'observer que l'accès à l'information passe par des obligations dont certaines s'imposent à l'Etat (I) et d'autres à l'Etat et aux concessionnaires (II).

I. Les obligations de l'Etat

Pour permettre l'accès à l'information dans les transactions foncières, le numéro 11 et 12 de la partie 4 des directives consacrée aux transferts et autre modifications de droits impose à l'Etat une série d'obligations.

Les premières visent la préservation de la concurrence sur les marchés fonciers. Elles sont contenues dans les numéros 11.1 et suivants de la partie 4.

D'après le numéro 11.1. « le cas échéant, les Etats devraient reconnaître les marchés de vente et de location équitables et transparents comme un moyen de transfert des droits d'usage et de droits de propriété sur des terres... et en faciliter le fonctionnement ». Cela suppose d'indiquer des mécanismes clairs de transfert des droits sur les terres. D'après le numéro 11.2 « les Etats devraient 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. 11.3. « Les Etats devraient établir des politiques et des lois et mettre en place des instances et mécanismes de régulation pour assurer la transparence et l'efficacité des mécanismes de marché, permettre un accès non discriminatoire et empêcher les pratiques non concurrentielles. Ils devraient simplifier les formalités administratives afin d'éviter que les pauvres et

les membres des groupes les plus vulnérables ne soient dissuadés d'intervenir sur le marché ». Cette mesure est mise en œuvre lorsque l'Etat publie les espaces susceptibles d'être concédés, ou a une politique foncière claire, précisant les orientations et les destinations des terres.

Les secondes visent à sauvegarder les droits des tiers. D'après le numéro 12.10, « lorsque sont envisagés des investissements qui comportent des transactions à grande échelle portant sur des droits fonciers, y compris des acquisitions et des accords de partenariat, les Etats devraient s'employer à faire en sorte que les différentes parties puissent procéder à des évaluations préalables indépendantes des incidences potentielles-positives ou négatives- que ces investissements 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 . Les Etats devraient aussi veiller à ce qu'il soit procédé au recensement systématique et impartial des droits fonciers légitimes existants ou revendiqués, y compris ceux qui relèvent des régimes fonciers coutumiers ou informels, ainsi que des droits et des moyens de subsistance des tierces personnes également concernés par ces investissements comme les petits producteurs. Ce processus devrait être conduit en consultation avec toutes les parties concernées conformément aux principes de consultations et de participation énoncés dans les présentes directives».

Ce texte impose aux Etats 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 consultation et de participation des acteurs concernés.

Le numéro 11.5 impose aux Etats d'établir des systèmes d'information et d'enregistrement adaptés et fiables, par exemple des cadastres qui fournissent des informations accessibles sur les droits fonciers et les devoirs qui y sont associés afin de renforcer la sécurité foncière et de réduire le coût et les risques liés aux transactions. Le numéro 12.5 impose aux Etats d'édicter, en se fondant sur des consultations et une participation appropriées, des règles transparentes concernant l'échelle, la portée et la nature des transactions autorisées sur les droits fonciers et définir ce qui constitue sur leur territoire une transaction à grande échelle sur les droits fonciers. Ces deux dispositions sont destinées à informer

sur les terres disponibles pour les transactions.

A côté de ces obligations propres à l'Etat, les directives volontaires proposent des obligations communes à l'Etat et aux concessionnaires pour permettre l'accès à l'information.

II. Les obligations communes à l'Etat et aux concessionnaires

La première est posée par le numéro 11.4 des directives volontaires qui dispose que : « Les Etats et les autres parties devraient s'assurer que l'information concernant les transactions réalisées sur le marché et concernant la valeur des biens sur le marché est transparente et largement diffusée, sous réserve de la confidentialité nécessaire au respect de la vie privée ».

La deuxième est contenue au numéro 12.11 des Directives qui impose de communiquer des informations détaillées de sorte que toutes les personnes concernées soient associées aux négociations en connaissance de cause, et veiller à ce que les accords soient étayés par des documents, y compris par chacune des parties concernées. Cette disposition assure l'accès aux informations permettant de négocier sans surprise. Le texte n'impose pas de modalité, laissant le soin aux protagonistes de le faire. C'est donc sur eux que pèse la charge de la preuve de l'information des titulaires des droits.

La troisième protégeant les peuples autochtones est contenue dans le numéro 12.7 qui dispose : « les Etats et les autres parties devraient organiser des consultations de bonne foi avec les peuples autochtones avant de lancer un projet d'investissement qui aurait des incidences sur les ressources sur lesquelles les communautés détiennent des droits. Ces projets devraient reposer sur des consultations effectives et constructives avec les membres des peuples autochtones ». La consultation, technique de mise à disposition de l'information choisie est bien adaptée aux peuples autochtones.

Section 2 : Les bonnes pratiques au plan interne

Au plan interne, les bonnes pratiques susceptibles d'être importées sont contenues dans Loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts de la faune et de la pêche et le Décret n° 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts.

Tandis que la loi forestière exige la publicité des principales étapes du processus d'attribution des droits à des fins commerciales, le décret d'application indique ce qui doit faire l'objet de publicité. Doivent ainsi être publiés :

- la possibilité annuelle de coupe de l'ensemble des forêts domaniales de production ouvertes à l'exploitation, c'est-à-dire le volume de bois qu'il est possible d'exploiter dans les forêts considérées (article 44) ;
- la liste des zones de forêts ouvertes à l'exploitation forestières avec précision des localisations, limites, superficies potentielles exploitables et œuvres sociales envisagées après concertation avec les communautés (article 51-2) ;
- les avis de vente aux enchères de produits forestiers provenant des forêts domaniales exploitées en régies, les avis d'appel d'offres publics des unités forestières d'Aménagement (UFA) et des ventes de coupe (article 55-1).

Ces différentes mesures qui assurent un accès à l'information utiles dans le processus d'attribution des titres forestiers pourraient être reprises dans les lois foncières pour assurer la transparence dans les attributions des concessions foncières à grande échelle.

La confrontation du dispositif camerounais organisant l'accès à l'information avec les bonnes pratiques internationales permet de conclure cette étude et de faire des recommandations.

Chapitre III

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'étude critique du dispositif camerounais d'accès à l'information dans le processus d'attribution des concessions foncières et sa confrontation avec les bonnes pratiques internationales et internes nous conduisent à faire des recommandations générales (Section 1) et des recommandations spécifiques pour l'action des Organisations de la Société Civile (Section 2).

Section 1 : Les recommandations générales

Les recommandations générales ont pour but la correction du dispositif juridique en vigueur pour permettre un accès facile du public aux informations relatives aux transactions foncières à grande échelle. Elles sont d'autant utiles que le Cameroun est engagé depuis quelques temps dans un processus de réforme de sa loi foncière. C'est une occasion d'intégrer ces suggestions utiles.

Ces recommandations partent de ce que l'analyse du dispositif interne camerounais régissant l'accès à l'information révèle une préférence pour la voie indirecte. Or, une telle voie impose des contraintes parfois insurmontables aux personnes et aux autorités qui recherchent l'information. De même, ce dispositif n'impose pas une obligation d'informer pendant la phase de négociation de l'accord, ce qui est un obstacle au libre jeu de la concurrence. Ce choix permet d'avoir des informations sur la compagnie, mais, pas sur les activités foncières menées sur le territoire par celle-ci. Les règles internationales applicables issues des principes de l'OCDE permettent un accès plus complet mais elles sont limitées par deux grands facteurs. Ils ne concernent que les entreprises des pays membres de l'OCDE ou adhérents aux principes. Ce qui limite leur impact sur le territoire. Ils ne permettent pas d'obtenir des informations sur le processus de négociation des

concessions avant l'octroi. Or, l'accès aux informations dans cette phase est très important.

Les résultats de l'étude nous permettent de recommander une réforme du dispositif pour permettre un accès direct à l'information.

- 1.** La recommandation générale est l'adoption d'une loi générale organisant le processus d'accès à l'information du public pour tous les actes juridiques posés par l'Etat comme puissance publique ou comme contractant dans l'attribution des concessions foncières.
- 2.** Les autres recommandations générales sont spécifiques au domaine foncier et peuvent être mises en œuvre à l'occasion de la réforme foncière. Pour arriver à cette solution, la loi pourrait :
 - a.** reproduire le modèle de la loi forestière et de la loi-cadre sur l'environnement en imposant à l'administration :
 - la publication annuelle de terres ouvertes aux concessions à des fins agro-industrielles ;
 - la publication des avis de mise aux enchères des terres à concéder ;
 - le libre accès des populations à l'information sur l'environnement.
 - b.** poser des règles générales d'information du public, notamment :
 - imposer la publication systématique des contrats de concessions ;
 - imposer aux concessionnaires la publication de leurs activités et leurs résultats.

SECTION 2 : LES RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES POUR L'ACTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Il s'agit des recommandations permettant à la société civile d'agir. Elles sont de deux ordres : la capitalisation des acquis (I) d'une part, le plaidoyer pour l'amélioration du système (II) d'autre part.

I. LA CAPITALISATION DES ACQUIS

Capitaliser les acquis c'est exploiter au maximum les pistes d'accès à l'information dans le processus d'attribution et de gestion des concessions foncières qu'offre le système juridique camerounais. Les organisations de la société civile doivent contribuer à leur exploitation en utilisant les règles d'accès à l'information prévues par les textes internes et les Principes directeurs de l'OCDE.

1. Utilisation des mécanismes du droit interne

Le droit interne ne permet pas à l'accès direct à l'information, mais un accès indirect. Les OSC peuvent l'exploiter pour mieux diffuser les informations sur les concessions foncières. A cet effet, les résultats de l'étude permettent de recommander qu'elles :

- contribuent au renforcement des capacités des membres des Commissions Consultatives dans les régions potentiellement concernées par l'attribution des concessions foncières, en particulier des représentants des communautés villageoises au sein des Commissions Consultatives et mènent des actions de suivi de leurs activités sur le terrain ;
- collaborent avec la presse pour qu'elles utilisent les dispositions de la loi sur la communication sociale;
- forment les citoyens à la recherche des informations sur les compagnies concessionnaires ;
- Documentent et collaborent avec les parlementaires pour qu'ils posent des questions orales pertinentes en rapport avec les concessions foncières et la réforme foncière aux membres du Gouvernement ;

- dépouillent régulièrement le journal officiel et les autres journaux recevant les annonces légales pour s'informer des concessions octroyées par le Président de la République ou le Ministre chargé des domaines et contribuent à la diffusion de ces informations ;
- développent un réseau relationnel avec les chefs traditionnels et autres notables pour recueillir, publier et diffuser les avis d'attribution et les informations sur les cessions de terres envisagées dans leurs localités respectives ;
- informent les citoyens des zones où sont envisagées des cessions de terres pour qu'elles défendent leurs droits avant l'octroi des concessions.

2. Utilisation des mécanismes de l'OCDE

Bien qu'ils ne s'imposent que pour les entreprises adhérentes aux principes de l'OCDE, les mécanismes d'atteinte de l'accès à l'information qu'ils contiennent peuvent être mobilisés. En vue de cette mobilisation, l'étude permet de recommander aux OSC de :

- vérifier si les entreprises multinationales des pays membres de l'OCDE respectent les Principes directeurs en matière de publication des informations et, dans le cas contraire, activer les mécanismes de respect.
- former les syndicats et les autres OSC aux procédures et moyens d'action prévus par les Principes de l'OCDE.

II. Contribution à l'amélioration du système

Pour l'amélioration du système en général, l'étude recommande aux OSC de plaider auprès des autorités politiques et administratives :

- pour l'adoption d'une loi générale sur l'accès à l'information dans la gestion des ressources naturelles ;

- pour l'adoption et la publication rapide d'une politique foncière ;
- pour la finalisation, l'adoption et la promulgation d'une loi foncière et domaniale du Cameroun, avec des dispositions spécifiques et précises sur la participation des populations à toutes les phases d'attribution des concessions foncières, sur l'accès du public à l'information sur l'attribution des concessions foncières et la publication par les concessionnaires des rapports annuels de leurs activités ;
- pour l'élaboration rapide et une large diffusion d'un plan d'affectation des sols ;
- pour l'insertion dans les lois de l'obligation pour l'Etat de publier les offres de terres disponibles avant toute attribution ;
- pour une réforme législative qui permet d'informer le public sur les terres disponibles pour les concessions ;
- pour que l'appel d'offre soit le mode exclusif de choix des concessionnaires fonciers ;
- pour l'intégration dans les Commissions Consultatives des membres autres que les chefs et les notables, notamment des citoyens élus ;
- pour la publication et l'affichage des avis d'attribution des concessions foncières dans les chefferies et les villages de localisation des terrains susceptibles de faire l'objet de concession ;
- pour la reconnaissance, dans la nouvelle législation foncière et domaniale, du droit de consentement libre, informé et préalable des populations locales et autochtones à l'attribution des concessions foncières sur les dépendances du domaine national ;
- pour la mise en place effective du réseau géodésique national qui devrait permettre une meilleure maîtrise de la gestion de l'espace ;
- pour la prise des textes d'application de la loi de 2011 sur l'orientation et l'aménagement du territoire et la réalisation du schéma national d'aménagement du territoire et des schémas régionaux d'aménagement du territoire.

Bibliographie

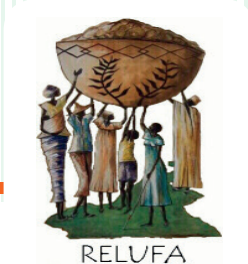
I. OUVRAGES, ARTICLES ET RAPPORTS

1. ACDIC, CED et Friedrich Ebert Stiftung, Plaidoyer pour une réforme du régime juridique des cessions de terres à grande échelle en Afrique Centrale : Document cadre, Yaoundé, PUA, 2012 ;
2. CED, La transparence dans le secteur foncier au Cameroun, rapport annuel 2013 ;
3. CED, La transparence dans le secteur foncier au Cameroun, étude de cas préliminaire de la cohabitation entre agro-industrie et communautés locales, rapport annuel 2013 ;
4. CED, La transparence dans le secteur forestier au Cameroun, Rapport annuel 2010 ;
5. Collart-Dutilleul (F), « Investissements internationaux et accaparement des terres : la recherche d'un équilibre », in Penser une démocratie alimentaire, sous la direction de François CollardDutilleul et Thomas Bréger, éd. Inida, Costa Rica, Vol. I. 2013 ;
6. Gironde (Ch) et Golay (Ch), « pauvreté et droits humains », CERISCOPE, Pauvreté, 2012 (en ligne), consulté le 17/10/2014, URL : [http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvreté/content/part5/pauvreté et droits humains](http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvreté/content/part5/pauvreté%20et%20droits%20humains).
7. TUAC, « Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, Recommandations pour une conduite responsable des entreprises dans le contexte international, guide à l'intention des syndicats ».

II. TEXTES

- Constitution du Cameroun, Loi du 18 janvier 1996 ;

- Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 ;
- Charte Africaine des Droits de l'Homme et des peuples du 27 juin 1981 ;
- Cadres et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique de septembre 2010
- Ordonnance 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier ;
- Loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi cadre relative à la gestion de l'environnement ;
- Loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts de la faune et de la pêche
- Décret n° 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national ;
- Décret n° 95/531/Pm du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts ;
- 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 ;
- Recueil des textes du Ministère des Domaines et des Affaires Foncières, janvier 2008.



Network for the Fight against Hunger

B.P 1003 Yaounde Cameroon

Etoa Meki

22 21 32 87

info@relufa.org

www.relufa.org