

# 2

## Contexte institutionnel

L'analyse du contexte institutionnel est orientée vers le fonctionnement des acteurs impliqués dans la planification urbaine et le processus d'urbanisation. Elle s'attache, comme son nom l'indique, aux acteurs institutionnels et ne couvre donc que de manière indirecte l'intervention des autres acteurs et notamment de la société civile.

Elle met en exergue les évolutions récentes de la législation en matière d'urbanisme, d'habitat et de décentralisation (lois de 2004). Elle est présentée en trois sections :

1. Analyse des acteurs institutionnels, publics et privés, impliqués dans la planification et la gestion urbaine : compétences et moyens ;
2. Analyse des instruments de planification urbaine;
3. Impact de la gestion foncière sur la programmation urbaine et recommandations préliminaires<sup>1</sup> . .

---

*1 Les informations rassemblées ici sont en partie extraites de l'étude menée par le consultant pour le MINDUH fin 2009 sur les acteurs publics et privés de l'habitat.*

# I. Les acteurs institutionnels du processus d'urbanisation

---

Ce chapitre a pour but de rappeler les principaux acteurs institutionnels (publics et privés) intervenant à Douala dans la production de l'urbanisme et de l'habitat, de préciser leur positionnement et leurs rôles respectifs et de souligner leurs moyens et/ou contraintes d'intervention.

On distinguera les acteurs publics (l'Etat, la CUD et les communes d'arrondissement), les agences, sociétés ou établissements publics à caractère opérationnel (MAETUR, SAD, Concessionnaires, SIC, CFC), et les acteurs privés (principalement les coutumiers et les promoteurs immobiliers).

## 1. LA CUD ET LES COMMUNES D'ARRONDISSEMENT

### A. La décentralisation de l'urbanisme

L'exposé privilégie la CUD et les communes d'arrondissement car, depuis un peu plus de cinq ans, ce sont les communes urbaines qui sont désormais en charge de la planification urbaine (cf. article 17 de la loi n° 2004/18 du 22 juillet 2004 sur la décentralisation, fixant les règles applicables aux communes). A ce titre, la commune est compétente pour : « *l'élaboration des plans d'occupation des sols, des documents d'urbanisme, d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement ...* », mais aussi pour « *la délivrance des certificats d'urbanisme, des autorisations de lotir, des permis d'implanter, des permis de construire et de démolir* ». Selon l'article 71 du même texte, c'est le maire qui est chargé, « *sous le contrôle du conseil municipal, de délivrer les permis de bâtir et de démolir ainsi que les autorisations d'occupation des sols* ».

On ne reviendra pas ici, dans le détail, sur la présentation de la CUD et des Communes d'arrondissement. Quelques éléments de cadrage général sont fournis dans l'encadré ci-après. On s'attachera donc, en priorité, à identifier les voies et moyens légaux accordés à cette collectivité en matière d'urbanisme.

La Communauté Urbaine est compétente en matière

d'urbanisme et de planification urbaine, telle que définie par la Loi de décentralisation n°2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes. La Communauté Urbaine de Douala exerce cette compétence conformément à la politique gouvernementale en matière d'urbanisme, notamment pour l'établissement des documents de planification et la maîtrise de l'occupation des sols, telle que mise en œuvre par le Ministère en charge du Développement Urbain et de l'Habitat. La Loi n°2004/003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun fixe les règles et procédures, et organise les relations entre les différents acteurs. Sur le plan environnemental, ils sont complétés par certains dispositifs de la Loi n°96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, en particulier en son article 40.

### B. La répartition des compétences entre la CUD et les communes d'arrondissement

Dans le cas d'une collectivité à deux échelons comme Douala (échelon communal et échelon intercommunal), des dispositions spécifiques contenues dans la même loi prévoient la répartition des compétences listées ci-dessus entre la CUD et les six communes d'arrondissement qui composent actuellement l'agglomération de Douala.

Concernant la CUD, on retiendra deux dispositions spécifiques de la loi de 2004 :

- l'article 124 : « *la création d'une communauté urbaine emporte le transfert de compétences et des ressources à ladite communauté urbaine par les communes d'arrondissement, conformément aux dispositions de la présente loi* ». Autrement dit, la loi dispose clairement que les compétences ne sont pas « partagées » mais réparties par la loi.
- l'article 110 de la loi fixant les compétences de la communauté urbaine qui dispose que : « *les compétences suivantes sont transférées à la communauté urbaine, à compter de la date de sa création : ... la planification urbaine, les plans et schémas directeurs, les plans d'occupation des sols ou les*

### Encadré 3

## Statut et composition de la Ville de Douala

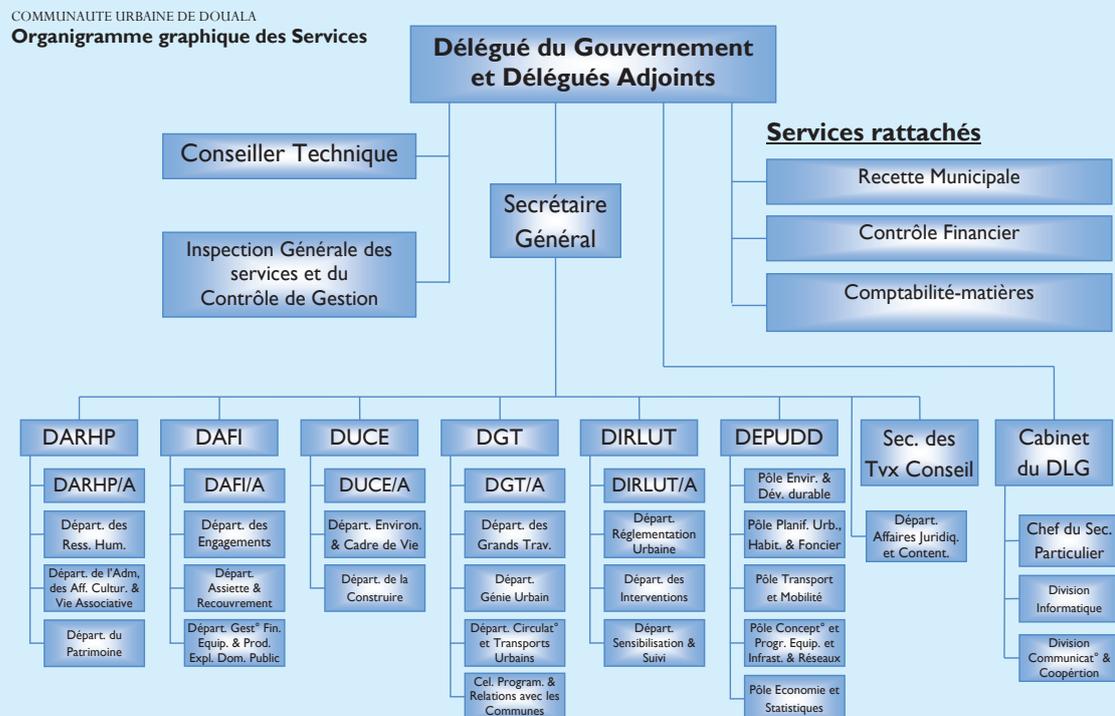
Douala a connu plusieurs statuts depuis 1956, année de son érection en *Commune de plein exercice*. La loi de 1974 sur l'administration locale au Cameroun en fait une *Commune urbaine*.

Avec la loi de 1987 portant création des Communautés Urbaines, Douala est organisé en deux échelons : une Communauté urbaine et des communes d'arrondissement. Le nombre d'arrondissements passera de 4 jusqu'en 1993 (décret) à 6 après 1993, cinq communes continentales (Douala 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup>, 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup>) et une commune insulaire (Douala 6<sup>e</sup>), constituée elle-même de 47 villages ou campements de pêche dans 24 îles dont la plus grande est Manoka.

L'exécutif de la CUD est dirigé par un Délégué du Gouvernement nommé par décret présidentiel. Le Conseil municipal de la Communauté, organe délibérant et de décision de la politique municipale, est composé des six Maires et de « Grands conseillers » issus des différents conseils municipaux de la ville.

Le découpage municipal se superpose à celui des six arrondissements administratifs de l'administration territoriale. Le périmètre de la Communauté Urbaine de Douala couvre ainsi le département du Wouri.

Le préfet du département du Wouri, représentant de l'État, est chargé de veiller à la légalité des actes de l'Exécutif de la Communauté Urbaine de Douala tandis qu'il revient aux sous-préfets de faire de même au niveau des Maires des communes urbaines. Les deux structures, municipale et administrative, sont placées sous la tutelle du Ministère en charge de l'administration territoriale et de la décentralisation.



*documents d'urbanisme en tenant lieu ...* ». On remarquera que cette disposition ne reprend pas la délivrance de certificats d'urbanisme, des autorisations de lotir, des permis d'implanter, des permis de construire et de démolir. Dès lors, il faut considérer que la délivrance de ces documents appartient exclusivement aux maires des communes d'arrondissements. En réalité, les permis de construire sont bien délivrés par la CUD (cf. plus bas sur les outils), ce qui n'est pas exempt de tension avec les communes d'arrondissement. La loi n°2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale précise

dans son article 115 que les droits sur les permis de bâtir et d'implanter reviennent à la CUD dans le cadre de la répartition des ressources entre les deux échelons.

Concernant les communes d'arrondissement :

- elles sont dessaisies de la compétence communale consistant à « élaborer des plans d'occupation des sols, des documents d'urbanisme, d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement ... » ;
- en revanche, elles conservent « la délivrance des certificats d'urbanisme, des autorisations de lotir,

*des permis d'implanter, des permis de construire et de démolir* » et selon l'article 71, c'est le maire d'arrondissement qui est chargé « *sous le contrôle du conseil municipal, de délivrer les permis de bâtir et de démolir ainsi que les autorisations d'occupation des sols* ».

## C. Les moyens

La CUD subit aujourd'hui des contraintes importantes dans l'application de ses nouvelles prérogatives en matière d'urbanisme : elle ne dispose pas d'outils réglementaires à jour (ce qui devrait être corrigé par la présente étude) qui lui permettrait de réglementer l'aménagement de l'espace (permis de lotir et permis de bâtir). Elle ne dispose pas non plus de réserves foncières qui lui permettraient de gérer plus directement ses extensions. Enfin, des clarifications sont à apporter au partage effectif des compétences entre la CUD et les communes d'arrondissement. Et, surtout, les mécanismes de financement des aménagements fonciers (vente de charges foncières) ne jouent qu'un rôle marginal dans le processus d'urbanisation de la ville et ne permettent pas d'envisager un financement pérenne de la viabilisation des terrains.

### En matière d'outils d'urbanisme réglementaire

Le dernier SDAU de Douala a été adopté par le Conseil Municipal en 1983, il y a donc plus de 25 ans. La production du PDU objet de la présente mission devrait donc combler le retard et permettre à la CUD de disposer d'un document d'orientation à 2025, opposable aux tiers.

Le seul document détenu par la collectivité pour délivrer les permis de construire est le Plan Dorian de 1959 dont l'extension à d'autres zones a toutefois été plus ou moins menée en 1987, permettant à la CUD de disposer d'un document assimilé à un Plan de Développement Local (PDL)<sup>2</sup>. Le consultant comprend que la CUD instruit les permis de construire et les permis d'implanter ou permis de construire provisoires sur la base de ce PDL de 1987<sup>3</sup>.

La notion de permis d'implanter a été progressivement généralisée à toute construction non éligible au permis de construire, notamment à toute construction proje-

2 Jusqu'en 1987, le plan Dorian ne couvrait que trois zones urbaines - A, B, C - et huit secteurs. En 1987, il s'élargit à cinq zones, subdivisées en 18 secteurs. Il s'apparente officiellement à un Plan Directeur Local (PDL) qui s'applique désormais aux trois quarts de la surface de la ville, le quart restant relevant globalement de cahiers de charges spécifiques, notamment ceux des opérations de la MAETUR et de la SAD.

3 Jusqu'en 1987, le plan Dorian ne couvrait que trois zones urbaines - A, B, C - et huit secteurs. En 1987, il s'élargit à cinq zones, subdivisées en 18 secteurs. Il s'apparente officiellement à un Plan Directeur Local (PDL) qui s'applique désormais aux trois quarts de sa surface, le quart restant relevant globalement de cahiers de charges spécifiques à d'autres opérations, notamment les opérations de la MAETUR et de la SAD. Les prescriptions de ces cahiers de charges spécifiques relaient les clauses réglementaires du PDL.

tée sur un terrain en cours d'immatriculation (décret 2008/0739). La loi 2004/003 applique cette notion aux constructions provisoires ou réalisées avec des matériaux précaires. Ces dysfonctionnements expliquent en partie la faiblesse du nombre de permis de construire instruits par la CUD : sur les 482 permis de construire instruits par la CUD (moyenne 2008-2009), 430 concernent l'habitat individuel, nombre qui conduit à estimer à 2% l'habitat réglementaire et à 98% l'habitat informel<sup>4</sup>.

Fig. 35. PDL sur périmètre communal 1987- (assimilé à une « extension du plan Dorian ») - zones D+E



### En matière de gestion foncière et domaniale

Les moyens de la CUD et des communes d'arrondissements sont limités par l'absence de domaines communal ou intercommunal. Quant à la loi 2004/018 sur les règles applicables aux Communes :

- elle ne définit pas, à proprement parler, un domaine public et privé de la commune ou de la CUD, mais donne la possibilité aux CTD d'acquérir tout ou partie du domaine privé de l'Etat situé sur leur territoire, ou d'en avoir usage après affectation par l'Etat (Titre II, art. 9 et 10) ;
- de même, elle accorde à la commune ou à la CUD la possibilité d'immatriculer en son nom des terrains relevant du domaine national, notamment pour servir d'assiette à des projets d'équipements collectifs (Titre II, art. 14) ;
- enfin, elle oblige l'Etat à consulter la Commune ou la CUD pour toute opération initiée sur le domaine national situé sur son territoire (cf. Titre II, art. 13)

La portée de ces dispositions se heurte toutefois à la faiblesse des réserves foncières titrées au nom de l'Etat, susceptibles de donner une visibilité aux opérations d'urbanisme et d'habitat à mener à Douala. La plupart des terrains situés en périphérie relèvent actuellement

4 Sur la base d'environ 20 000 ménages en quête de logement chaque année à Douala.

des dépendances de 1<sup>ère</sup> catégorie du domaine national et sont pour une grande partie titrés à l'initiative de collectivités coutumières qui ont compris depuis quelques années les enjeux attachés à se mettre en conformité avec les ordonnances de 1974. Le phénomène a été amplifié par l'Etat qui a été amené à recéder, il y a quelques années, aux collectivités coutumières une partie des terrains titrés au profit de la MAETUR, faute de pouvoir aménager ces terrains dans les délais (cf. opération de Douala Nord).

Dans l'hypothèse d'une reconstitution de réserves foncières par l'Etat, comme envisagé dans le cadre des derniers documents et plans d'actions produits par le MINDUH et le MINDAF<sup>5</sup>, ces dispositions pourraient trouver pleinement leur sens, mais à quel prix ? L'option la plus réaliste, et qui a déjà fait l'objet de plusieurs expériences au cours des dernières années, est plutôt celle offerte par *l'aménagement concerté*, celui-ci pouvant prendre plusieurs formes.

### D'un point de vue opérationnel

La CUD projette des opérations foncières et immobilières par le biais de la SAD, opérateur privilégié de la Communauté Urbaine depuis sa création en 1998 (cf. plus bas). La présence de sociétés d'aménagement (SEM) détenues par des collectivités locales est rare sur le continent et mérite d'être soulignée. Par ailleurs, la SAD a su travailler en partenariat avec les autorités coutumières détentrices des terrains. Toutefois, son activité reste limitée par rapport aux enjeux auxquels est soumise la CUD et répond surtout à la demande d'une catégorie de ménages plutôt favorisés. Elle a dû, pour ce faire, renoncer à sa fonction initiale de grossiste foncier pour se lancer dans la promotion immobilière.

La seule opération de restructuration sur les quartiers centraux populaires est celle menée sur la zone de Nylon dans les années 80 avec l'appui de la Banque mondiale et de la Coopération Suisse<sup>6</sup>. La MAETUR avait assuré la gestion de cette opération au travers de

5 Cf. Chapitre 1 « Réflexion générale en vue d'une nouvelle politique de l'habitat ». Le plan d'action présenté par le MINDAF porte sur 2 millions d'ha à prélever sur la 2<sup>ème</sup> catégorie du domaine national pour un coût indicatif de 1070 milliards de Fcfa (purge des droits coutumiers niveau 2<sup>ème</sup> catégorie, travaux topographiques et aménagement sommaire) – source : Cellule de Suivi – MINDAF. Dans ce programme, le secteur prioritaire du développement urbain et de l'habitat social ne représenterait que 309 ha destinés à réaliser le Programme Gouvernemental d'Urgence (11 500 logements et 50 000 parcelles). L'essentiel du programme de reconstitution des réserves foncières de l'Etat étant à ce stade orienté en direction des secteurs prioritaires que sont l'énergie et les mines, l'agro-industrie et l'élevage.

6 L'opération Nylon a été l'opération phare du Premier Projet de Développement Urbain financé par la Banque mondiale au Cameroun (années 80 et 90). Elle a concerné 8 000 familles qui ont bénéficié soit d'une restructuration de leur quartier soit d'un relogement à proximité (à Dibom dans la zone de Nylon ou à Ndogpassi, près de l'aéroport). Le coût de l'opération a été d'environ 30 milliards Fcfa avec une récupération de coût espérée de 15 milliards Fcfa dont 5 seulement ont été encaissés à ce jour : contribution pour la sécurisation foncière et contribution aux coûts. La zone de relogement de 220 ha à Ngogpassi (2 500 parcelles) a bénéficié d'un aménagement en voies latéritées et branchement eau potable.

l'ARAN aujourd'hui dissoute, mais dont une partie du personnel continue encore aujourd'hui de gérer les encaissements auprès des « relogés de Nylon »<sup>7</sup>.

Les moyens d'intervention de la CUD, notamment financiers, se sont améliorés et pourraient devenir plus conséquents avec la révision de la répartition des CAC et la réforme de la fiscalité locale adoptée récemment (notamment fiscalité foncière)<sup>7</sup>. La capacité d'investissement de la CUD est aujourd'hui un élément central de la mise en œuvre effective du PDU. L'aménagement des extensions, la restructuration et l'équipement des quartiers existants peuvent difficilement reposer sur les seuls mécanismes attachés à la vente de charges foncières et à la contribution des riverains. Ces opérations impliquent directement les ressources financières de la CUD et, éventuellement, des communes.

Les efforts de programmation et de plus grande transparence dans la gestion initiés avec la signature, ces dix dernières années, d'un premier Contrat d'Objectifs avec le MINFI (1999), puis d'un Contrat de ville avec plusieurs ministères, dont le MINDUH (2006), ont permis notamment d'établir la confiance avec les bailleurs de fonds (projets PID et PADUDY) et à faire de la CUD un acteur central dans l'exécution du programme urbain du C2D.

## 2. L'ETAT

Il est principalement représenté sur le secteur de l'urbanisme par le MINDUH et le MINDAF. Ces deux ministères disposent de services déconcentrés au niveau de Douala (Département et Région). Leur mission a considérablement évolué avec les textes adoptés en 2004 en matière d'urbanisme et de décentralisation, mais également, la même année, avec l'adoption de textes spécifiques modifiant leur organisation et leurs attributions respectives.

### A. Le MINDUH

Le Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat a été créé en 1979, restructuré plusieurs fois, dont en 2004, où il a intégré les prérogatives attribuées entre temps au MINVILLE (et les crédits y afférant) mais a perdu au profit du MINDAF certaines de ces attributions, en devenant lui-même MINDUH. Par rapport à la problématique du PDU/POS, on retiendra que son rôle est :

- d'instituer et d'appuyer la mise en place effective du cadre réglementaire des opérations d'urbanisme et de construction.
- cette mission n'est pas toujours aisée : (i) tentative de mise en œuvre du schéma directeur de Douala en 1983, (ii) extension non approuvée du plan

7 Le Compte administratif 2008 de la CUD arrête le montant des recettes réalisées à 30 milliards Fcfa dont 17 milliards en investissement.

Tab. 54– Crédits budgétaires alloués au MINDUH

en Millions Fcfa	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Réalisé	R	R	R	R	Prévu
MINDUH (1)	19 627	19 531	30 357	57 524	40 776	56 968
- Budget de fonctionnement			13 877	15 524	15 651	17 346
- Budget d'investissement			3 980	5 500	10 000	39 622
- PPTE			12 500	12 500	12 125	
- MDRI & C2D				24 000		
- IADM					3 000	

(1) MINUH + MINVILLE en 2004  
Source : Lois des Finances

Dorian de Douala en 1987 couvrant l'ensemble de la commune sous forme de PDL, (iii) révision non approuvée du schéma directeur en 2003, (iv) appui au lancement du PDU-POS de Douala en 2009, etc.

- l'activité du Ministère s'est beaucoup accélérée ces dernières années au plan réglementaire, témoignant de l'importance accordée aux secteurs de l'urbanisme et de l'habitat : (i) loi 2004/003 régissant la construction et l'urbanisme au Cameroun suivie en 2008 de ses décrets d'application, (ii) lois 97/003, 2001/020, 2007/1419/PM, (iii) décisions 0021/E/2, 0018/E/2 et 0019/E/2 de 2008 relatives aux professions de promoteurs et d'agents immobiliers, (iv) arrêtés 009/E/2, 003/E/2 de 2008, décisions 0030/E/2 de 2008 relatifs à l'habitat social, etc.
- de planifier avec ses partenaires opérationnels les opérations d'aménagement et de logements d'envergure, dont le Programme Spécial de 10 000 logements et 50 000 parcelles initié en 2003 qui concerne Douala. Cette tâche a été prise en charge en principal par les services de la SIC qui ont mené plusieurs études de faisabilité (externalisées à des bureaux d'études).
- de s'impliquer dans la réalisation de voirie et de réseaux divers de ces opérations. Cette mission est toutefois réduite depuis 1987 car il est admis que les compétences opérationnelles sont majoritairement décentralisées au niveau de la CUD. A titre d'illustration, en 2008 et 2009, les crédits inscrits pour appuyer les opérations des promoteurs privés ont été respectivement de 600 et 800 millions Fcfa.

## B. Le MINDAF

Ses missions étaient rattachées au Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat (MINUH) en ce qui concerne le Cadastre et les Domaines) jusqu'en fin 2004. Le MINDAF a été créé en 2004 avec pour missions principales de reconstituer les réserves de l'Etat et de moderniser le cadastre<sup>8</sup>.

Concernant les réserves foncières, le Plan d'action (Programme CRF<sup>9</sup>) prévoit le « prélèvement » de 2 millions d'hectares à l'échelle du Cameroun pour un coût estimé à 1070 milliards Fcfa (hypothèse prélèvement sur la 2<sup>ème</sup> catégorie de dépendances, sans compensation). Le secteur urbain et de l'habitat, identifié comme l'un des quatre secteurs prioritaires<sup>10</sup> pour la reconstitution de ces réserves ne représenterait que 309 ha demandé par le MINDUH pour permettre l'exécution du Programme Gouvernemental.

Le MINDAF se heurte dans sa tâche de reconstitution de réserves foncières de l'Etat à plusieurs obstacles : à la fois techniques (support cartographique) et financiers (projet de mise en place d'un Fonds de Réserves Foncières dont les sources d'alimentation restent à définir). Concernant la modernisation du cadastre, le MINDAF est appuyé par la BAD. Cette composante est particulièrement stratégique pour les activités du ministère : elle devrait permettre de fiabiliser les titres fonciers et de faciliter la localisation des lotissements.

<sup>8</sup> Décret n° 2004/320 du 08 décembre 2005 portant organisation du Gouvernement.

<sup>9</sup> Constitution de Réserves Foncières

<sup>10</sup> Avec l'agriculture, l'industrie, l'énergie et les mines.

Tab. 55- Crédits budgétaires alloués au MINDAF

en Millions Fcfa	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	R	R	R	R	R	P
MINDAF	0	4 422	8 228	10 378	10 292	10 298
- Budget de fonctionnement		4 422	6 628	7 878	7 992	7 998
- Budget d'investissement			1 600	2 300	2 300	2 300
- MDRI & C2D				200		

Source: Lois des finances

#### Encadré 4

### La déconcentration du MINDAF et de la procédure d'accès à la propriété

Dans les départements, c'est l'administration territoriale (préfectures et sous-préfectures selon les cas), qui accueille les demandes, veille à l'instruction des dossiers, gère les commissions consultatives, les services déconcentrés de l'administration des Domaines (services régionaux) étant chargés du suivi technique de ces mêmes dossiers.

L'organisation jusqu'à présent très centralisée a fait l'objet d'une réforme notamment pour l'obtention du titre foncier. Un processus de déconcentration des affaires foncières au niveau du département et de la région a été amorcé. Dorénavant les dossiers pour l'obtention d'un titre foncier ne remontent plus au niveau du Ministère des domaines et des affaires foncières (MINDAF) tel que le précise le Décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier. Par ailleurs, ce décret réduit le nombre d'intervenants dans la procédure et fixe des délais qui, s'ils sont tenus, devraient réduire la longueur de la procédure à six mois.

Le dossier est toujours déposé au niveau de l'arrondissement, à la sous-préfecture. Mais c'est dorénavant le sous-préfet et non plus le préfet qui prend l'arrêté fixant la date de constat d'occupation et d'exploitation de la parcelle. Une fois ce constat effectué, la commission consultative procède au bornage du terrain. Dans le sens de la déconcentration, suite à la réunion de la commission consultative, la publication des « Avis de clôture et bornage » dans le bulletin des avis domaniaux et fonciers a été transféré au niveau de la délégation régionale du MINDAF<sup>1</sup>, alors que depuis 1976, elle ne se faisait qu'au niveau central, dans le Journal Officiel.

Alors que dans l'ancienne procédure, c'était le préfet qui transmettait le dossier à la direction des Domaines de l'ex-MINUH, aujourd'hui, c'est dorénavant le délégué départemental des domaines et affaires foncières qui le transmet au délégué régional des affaires foncières<sup>2</sup>. Les dossiers de demande d'immatriculation, visés antérieurement par le directeur des Domaines au niveau du ministère le sont au niveau de chaque région. Par ailleurs, toujours dans le sens d'une déconcentration de la gestion foncière, la conservation foncière à qui est transmis le dossier après son visa par le chef de service régional pour immatriculation de l'immeuble dans le livre foncier, a été transféré du niveau régional au niveau de la délégation départementale des domaines et affaires foncières (DDDAF).

<sup>1</sup> Art 15.4 Décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n°76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier.

<sup>2</sup> Art. 15.1, Décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005, texte précité. Le décret de 2005 parle en fait « de délégué provincial », mais nous avons souligné qu'en 2008, la circonscription provinciale est devenue la région. Décret n°2008/376 du 12 novembre 2008 portant organisation administrative de la République du Cameroun.

### 3. LES SOCIÉTÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS À CARACTÈRE OPÉRATIONNEL

L'objet est ici de passer en revue les organismes opérationnels rattachés à l'Etat ou la CUD pour assurer la mise en œuvre des opérations d'aménagement foncier et de création de logements sur Douala. Il s'agit de la SAD, SEM de la CUD créée en 1998, et du triptyque historique MAETUR-SIC-CFC sous la tutelle de l'Etat.

#### A. La SAD

La Société d'aménagement de Douala est une société d'économie mixte (56 % détenus par la CUD) créée en 1998, avec un capital social de 20 millions de Fcfa<sup>11</sup>. Sa création intervient dans le contexte de la fin des années 90 marqué notamment par la rétrocession par l'Etat du domaine national aux autorités coutumières.

<sup>11</sup> Ce capital est initialement partagé entre la CUD (56 %), la Collectivité coutumière de Bakoko (16 %), la MAETUR, la SIC, le CFC, la SNEC (23 %), et des personnes physiques (6 %). La SAD est confrontée, depuis 2004, à un problème juridique sérieux : en effet, l'article 65 de la Loi n° 2004-17 du 22 juillet 2004, d'orientation de la décentralisation, dispose que : « la participation des collectivités territoriales ou du regroupement des dites collectivités territoriales ne peut excéder 33 % du capital social des entreprises ou organismes visés à la présente section », soit dans les sociétés à participation publique. Cela suggère que son capital devrait évoluer, soit par cession d'au moins 23 % à des tiers, publics ou privés.

Sa mission est au départ celle d'un aménageur grossiste (vente d'îlots de 1 à 5 ha, à des promoteurs qui réaliseront des lotissements pour la promotion et l'auto construction). Elle est principalement justifiée par le lancement de l'opération Grande Trame sur Douala au milieu des années 90. Elle a ensuite connu une évolution significative de ses missions, passant successivement (i) « d'aménageur grossiste », (ii) à lotisseur, (iii) puis à promoteur-constructeur.

La SAD dispose de plusieurs atouts qu'elle a acquis en évitant de reproduire les travers constatés au niveau d'autres organismes aménageurs et de promotion, et en s'adaptant au contexte: elle négocie directement avec les propriétaires coutumiers pour l'acquisition des terrains et a acquis une expérience très utile en la matière ; l'ensemble des coûts d'aménagement in site sont répercutés sur le prix de sortie ; elle est liée par une convention avec la CUD pour la rétrocession des ouvrages réalisés lors de la réalisation des lotissements ; elle a également mis en place avec le CFC un dispositif efficace de financement (avances promoteurs consolidées par des prêts acquéreurs).

Toutefois, elle ne touche qu'une clientèle considérée comme « nantie » puisque composée de ménages touchant plus de 300 000 CFA/mois.

## Encadré 5

### Evolution de l'activité de la SAD<sup>1</sup>

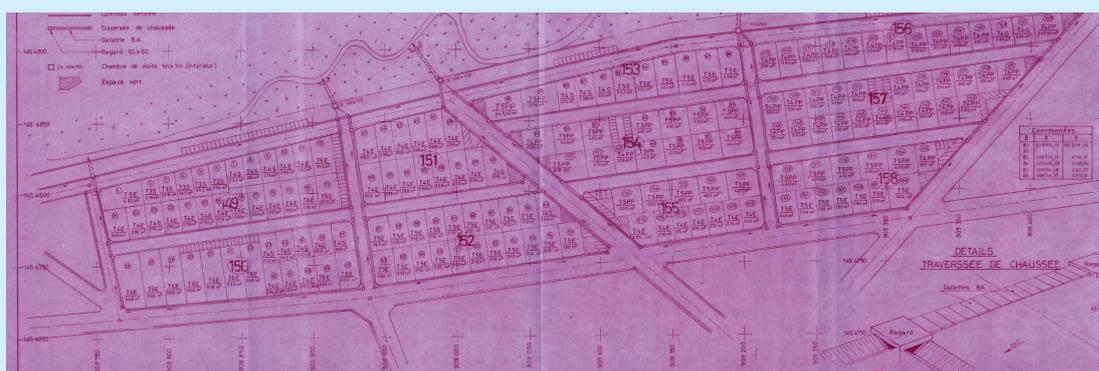
De 1998 à 1999, 168 ha sont tramés à l'Est de Douala (avec l'appui financier de la coopération française : 1 milliard de Fcfa) dans un montage impliquant l'Etat à hauteur de 55 % et les coutumiers à 45 %. 41 ha sont aménagés. Il s'agit de l'opération de la *grande trame de Mbanga Japoma*. 18 ha seront vendus jusqu'en 2002, dont 9 ha à la MAETUR. Restent 23 ha à commercialiser et 60 ha à viabiliser. La viabilisation d'accès fait défaut. Pour débloquer la situation, mais sans succès, la SAD devient d'abord *lotisseur* (novembre 2002). Le financement de l'accessibilité du terrain est débloqué grâce à un apport du PID.

En 2004 le hors site est réalisé partiellement. La SAD lance une autre opération de lotissement avec des lots allant de 200m<sup>2</sup> à 1000m<sup>2</sup>. L'ensemble de l'opération Japoma génère donc 2 700 lots ou parcelles. La situation s'assainit avec la *création d'une branche promotion* au sein de la société en 2008.

De nouveaux projets s'amorcent en 2009 avec l'aménagement d'une nouvelle zone d'intervention de 300 ha sur un terrain appartenant à la collectivité coutumière de *Bonamatoumbé* (Bonabéri – Douala IV). Cette opération devrait contenir au moins 50 % de parcelles de 200 m<sup>2</sup> ; il est attendu que la CUD prenne en charge les infrastructures d'accessibilité (2 km de grande voirie) et soit compensée par la mise à disposition de lots de terrain aménagés.

En 10 ans et dans un contexte difficile, la SAD a aménagé et loti environ 300 ha (2 500 lots SAD, certains îlots ayant été acquis par la Maetur et le CFC) en aménagement concerté et construit environ 200 logements (2 des 5 phases de l'opération de Mbanga Japoma).

Les parcelles de 200 à 1000 m<sup>2</sup> ont été cédées entre 1,3 et 1,5 million de Fcfa, ce qui est compétitif. Les logements réalisés seraient intégralement vendus ; le module standard est de 80 m<sup>2</sup> sur une petite parcelle pour un prix de sortie de 19 millions Fcfa, ce qui reste élevé mais moins cher que l'offre des promoteurs formels. La clientèle serait composée pour un tiers par la diaspora.



1 Source : *Evaluation des acteurs publics et privés de l'habitat social au Cameroun, Groupe Huit, 2009, PID – CUD-MINDUH.*

Son bilan 2008 s'établit à 1,67 milliard de Fcfa et son chiffre d'affaires à 1 milliard (1,5 milliard en 2009) ; ces chiffres sont modestes au bout de 9 ans d'existence, mais solides. Elle vend ses produits avec de marges réduites et le dénouement des opérations est excessivement long ; mais l'exploitation est équilibrée et n'est pas grevée ni par des frais de fonctionnement exagérés ni par un personnel pléthorique (27 millions Fcfa en 2007 et 18 en 2008). Ses capacités internes sont limitées (20 agents) : pour les études, elle s'appuie sur les services de la CUD ou les externalise auprès de cabinets privés. Elle semble être satisfaite de cette situation qui lui garantit une bonne maîtrise de ses coûts d'intervention.

Compte tenu de ses nouvelles activités de promoteur-constructeur, son capital social (20 millions de Fcfa) pourrait nécessiter une augmentation. Ceci lui ouvrirait un meilleur accès aux financements bancaires et du CFC, ce qui lui donnerait plus de facilités d'acquisition

foncière et d'engagement des travaux d'aménagement. Ces ouvertures sont toutefois dépendantes de la levée des blocages par le MINDAF.

### B. Le triptyque MAETUR-SIC-CFC sur Douala

Ce triptyque a eu un rôle important dans l'aménagement de Douala des années 60 à 80 (notamment pour la SIC créée le 18 juillet 1952 ; plus tardivement pour la MAETUR créée en 1977). Aujourd'hui, en dehors de la gestion des opérations antérieures (Douala Nord et les cités), le triptyque historique de l'Etat est uniquement impliqué à Douala dans le projet de mise en œuvre du programme national des 50 000 parcelles et 10 000 logements défini en 2003 par le Gouvernement<sup>12</sup> : Douala

<sup>12</sup> Le programme d'urgence tel qu'arrêté en 2003 est estimé à 517 milliards de Fcfa dont près de la moitié serait apportée par l'Etat. Le programme est porté initialement par les acteurs publics. Il conduit à un coût de revient moyen de 11 933 Fcfa/m<sup>2</sup> pour les parcelles aménagées et

## Encadré 6

### Les contraintes à lever en termes de procédures et de production de la SAD

- Le mode d'aménagement concerté qu'elle applique avec les coutumiers est laborieux. La SAD est dépendante de négociations toujours difficiles avec les collectivités coutumières pour acquérir du foncier dans un cadre concerté (avec rétrocession de terrains et/ou de logements). Toutefois, l'expérience acquise est à souligner et l'aboutissement de l'opération grande trame semble avoir contribué à établir la confiance et à faciliter les prochaines transactions ;
- Les blocages dans l'immatriculation des terrains par le MINDAF constituent une contrainte lourde, à lever ;
- Une convention lie la SAD à la CUD et au MINDUH pour la rétrocession des ouvrages (voirie et équipements) ; toutefois, autant qu'il est possible, les emprises réservées pour les équipements publics sont commercialisées en direction du privé, y compris pour le scolaire et la santé, compte tenu des pesanteurs et du manque de crédits des ministères techniques concernés ;
- La SAD ne touche aujourd'hui que les ménages aisés (plus de 300 000 Fcfa /mois) malgré des prix contenus. Il reste assez de demande sur ce segment pour assurer l'avenir de SAD et une urbanisation maîtrisée. Les prix de sortie restent trop élevés pour répondre à une demande sociale. Comme les autres lotisseurs/promoteurs, la SAD attend une meilleure structuration des appuis de l'Etat, de la CUD et des banques. La question sociale et du système d'aide efficace pour les revenus faibles s'adresse à l'Etat dont le rôle est d'assurer la redistribution des ressources de la collectivité, avec la même aide à l'habitat partout, pour tous les ménages de caractéristiques identiques.

est potentiellement concerné par ce programme pour environ 3 000 ha à Mbanga Bakoko et 180 ha dans le Bois des Singes. La première de ces opérations a démarré en 2010 sur une quinzaine d'hectares seulement permettant la réalisation d'un peu plus de 1000 logements. On rappellera quelques informations permettant de positionner ces trois acteurs dans le contexte institutionnel.

### La MAETUR

Elle a été créée en 1977 avec une opération phare à Douala Nord<sup>13</sup>. Au départ, l'objectif était de compléter le dispositif d'exécution des politiques de l'Etat, en réalisant l'aménagement et la viabilisation de grands terrains pour les opérations initiées par l'administration, la SIC étant chargée de réaliser des programmes de logements. Le CFC était chargé de financer les investissements de la MAETUR et de la SIC, ainsi que les prêts aux salariés en logement locatif. Jusqu'en 1987, la MAETUR dépendait intégralement du financement de l'Etat - qui prenait en charge le coût de l'infrastructure primaire - et du CFC pour financer son activité. Les difficultés budgétaires de l'Etat, puis la grave crise du CFC, ont profondément modifié ses conditions de fonctionnement, l'obligeant à réduire sa production à moins de 500 lots par an (1990 - 2000). Cela a affecté substantiellement sa capacité financière. Le prix de vente des terrains a été fortement renchéri pour récupérer rapidement les coûts de viabilisation sur les acheteurs de terrains, qui appartiennent désormais à des catégories de revenu bien supérieures à celles qui devaient être la cible initiale de la MAETUR.

*de 15,9 millions Fcfa par logement (hors foncier, HS et IS structurant).*  
<sup>13</sup> La Mission d'Aménagement et d'Equipelement des Terrains Urbains et Ruraux (MAETUR) a été créée par décret n°77/193 du 23 juin 1977, sous la forme d'un établissement public. Ce statut a été supprimé depuis, la loi obligeant à une transformation de la MAETUR qu'il reste à réaliser.

### La SIC

La SIC dispose d'un parc sur Douala estimé aujourd'hui à 2 385 logements dont la majeure partie construite entre 1952, date de sa création, et la fin des années 70, dans le cadre de la politique des cités pratiquée à l'époque (cheminots, enseignants, douaniers, etc.). Ce parc est en mauvais état. Il représente environ la moitié du parc locatif encore détenue par cette société d'Etat dont la CUD est actionnaire minoritaire. L'endettement de la SIC vis-à-vis de l'Etat et du CFC est estimé à près de 100 Md Fcfa.

La société est en attente de l'achèvement des logements du programme d'urgence mis en œuvre par le Gouvernement, à Douala III, à la sortie sud de la ville (opération Mbanga Bakoko de 1 175 logements collectifs R+4). Le poids écrasant de l'Etat dans cette société est illustré à la fois par le fait que l'Etat détient 86 % de ce capital, et que l'article 6 de ses statuts permet à l'Etat, dans l'exercice de sa tutelle, de prendre des décisions aussi essentielles que la fixation des loyers pour les logements SIC.

### Le CFC

Le CFC a été créé par l'Etat en 1977 avec pour mission de financer les activités de la MAETUR et de la SIC, en parallèle à son activité de prêts aux particuliers. D'abord créé sous la forme d'un établissement public à caractère commercial, il a été transformé en société à capital public en 2001. Ses ressources proviennent :

- (i) d'un prélèvement à la source sur les salaires de 2,5 %, dont la charge est partagée entre les salariés et les employeurs, et qui lui est directement affecté<sup>14</sup>,
- et (ii) des remboursements des prêts antérieurement

<sup>14</sup> Loi n° 77-10 du 13 juillet 1977 instituant la Contribution au CFC et la Contribution au Fonds National de l'Emploi.

### Encadré 7

## Activités passées de la MAETUR à Douala

Globalement, en termes de superficie, la Maetur a viabilisé et équipé depuis sa création en 1977 de l'ordre de 4 500 ha sur Douala, ce qui est significatif.

L'opération la plus significative est celle de Douala nord qui projetait l'urbanisation de 3 200 ha. Sur les six phases, prévues trois ont été entièrement réalisées et la quatrième partiellement. Le tiers de la surface a été rétrocédé à la collectivité coutumière.

Autres opérations importantes : celle de Nylon, 13 000 parcelles, et de Ndogpassi, 100 ha urbanisés, qui sont toujours en cours d'apurement. Moins de 30% des coûts d'aménagement de Nylon ont pu être récupérés auprès des occupants : 10 milliards fcfa qui concernent 8000 familles.

85% de son activité est toutefois antérieure à 1987. Le coup de frein est imputable à la crise économique qui n'a plus permis à l'état de prendre en charge la viabilisation hors site des opérations potentielles. La MAETUR se heurte aujourd'hui au déclassement massif du domaine foncier national au profit des coutumiers ; contrairement à la SAD, elle n'a pas engagé d'opération concertée avec les coutumiers.

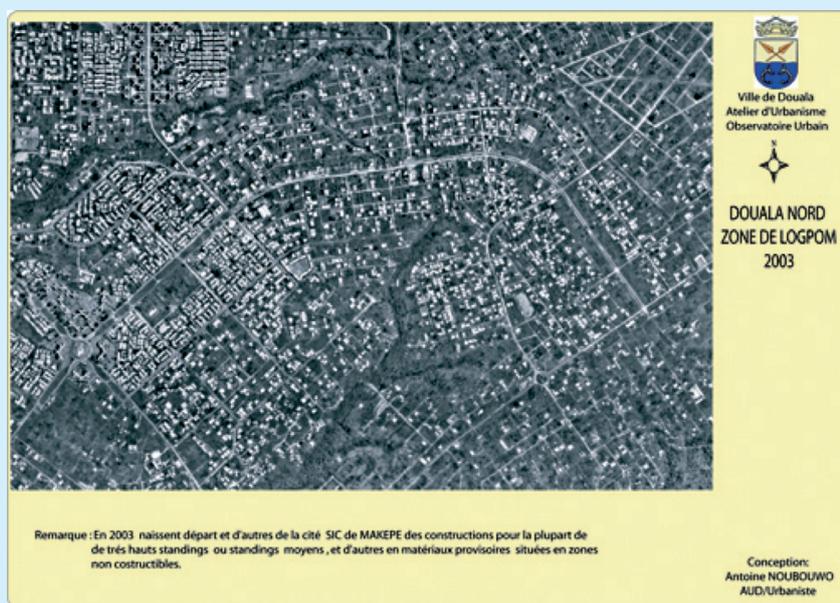


Fig. 36 - La cité SIC de Bonamoussadi



accordés (affectés d'un taux d'impayés en diminution mais encore élevé). Disposant d'une ressource gratuite, le CFC a pu pratiquer des taux largement hors marché tant sur les dépôts d'épargne que sur les crédits – consentis actuellement au taux de 7 %. Mais cette ressource abondante et gratuite a permis aussi une dérive considérable des coûts de fonctionnement. Par ailleurs, une politique de recouvrement laxiste a conduit à un taux d'impayés de plus de 80 % du portefeuille. Une part significative des créances douteuses (de l'ordre de 32 Mds) a également pour origine des concours à la SIC et à l'Etat.

La situation financière du CFC est actuellement satisfaisante du point de vue de sa trésorerie et indépendamment de considérations autres sur son bilan et son potentiel financier. Cette liquidité lui permet de maintenir une production de prêts aux particuliers, et d'apporter son concours direct au financement des opérations initiées par le Gouvernement notamment au titre du programme pilote.

Toutefois, il semble exclu que le CFC finance directement la production de la MAETUR, incapable de rembourser un emprunt, ou de la SIC dont la dette à l'égard du CFC est de 32 milliards de Fcfa.

Le CFC reste aujourd'hui le principal prêteur immobilier du Cameroun, avec un bilan d'environ 110 Mds Fcfa et une production de l'ordre de 3 500 prêts par an (constituée à 95 % de crédits à moyen terme : équipement, terrains, amélioration du logement).

## 4. LES ACTEURS PRIVÉS DE LA GESTION FONCIÈRE

L'intervention d'aménageurs structurés (SAD ou MAETUR) n'est plus, depuis longtemps, le principal mode de gestion urbaine et foncière à Douala. Les acteurs privés tiennent une place beaucoup plus importante dans le développement des extensions de la ville.

Selon une étude menée (déc. 2002), les achats de parcelles à Douala se font selon les proportions suivantes :

- de particulier à particulier, 25 % ;
- auprès des chefs de quartiers et de villages : 1,5 % ;
- auprès des chefs coutumiers : 0,5 %.

Le solde (73 %) se fait avec des « informels », autrement dit des acteurs revendiquant des droits coutumiers leur permettant de céder les parcelles.

Cette présentation conduit à reconnaître que c'est le statut des terrains qui décide du mode d'aménagement de ces terrains. Les terrains étant majoritairement détenus, de droit ou de fait, par des propriétaires privés (coutumiers), ces derniers se sont institués « aménageurs fonciers », et recourent à plusieurs modes d'aménagement :

- l'aménagement direct ou informel,
- l'aménagement avec recours à des lotisseurs quasi réglementaires (géomètres et ingénieurs du cadastre)
- l'aménagement en partenariat avec des promoteurs immobiliers agréés (SAD et privés).

La situation semble toutefois avoir évolué depuis lors, comme on le verra ci-après.

### A. La production foncière informelle

Celle-ci devrait avoir pour ainsi dire disparu juridiquement. Les acteurs coutumiers peuvent, à la rigueur, être constitués dans certains cas en associations permettant d'obtenir une personnalité juridique, afin de pouvoir gérer les patrimoines fonciers communautaires..

Il constitue toutefois un mode important de développement des extensions et reste, pour la majorité des ménages, l'unique possibilité d'accession à la propriété, en particulier sur les terrains non immatriculés. Les propriétaires coutumiers laissent la population (généralement migrante) s'installer, moyennant un prix modique.

#### Encadré 8

#### Les groupements d'initiative foncière urbaine

Prévus dans l'article 74, ces groupements « sont constitués entre propriétaires intéressés pour l'exécution des travaux et opérations ... » spécifiquement énumérés à l'article 75, à savoir :

« Les opérations de remembrement de parcelles, la modification corrélative des droits de propriété, ainsi que la réalisation des travaux d'équipement et d'aménagement nécessaires ;

Le groupement de parcelles en vue, soit d'en conférer l'usage à un tiers, notamment par bail à construction, soit d'en faire apport ou d'en faire la vente à un établissement public ou société de construction ou d'aménagement ;

La construction, l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif tels que voirie, aires de stationnement, espaces verts ou de loisirs ;

La conservation, la restructuration et la mise en valeur des secteurs sauvegardés ;

Les opérations de restructuration ou de rénovation urbaine. »

La création de ces groupements d'initiative foncière urbaine est autorisée par l' « autorité administrative » qui demande préalablement l'avis du Maire sur l'opération envisagée qui justifie la création du groupement.

La limite de ce mode de production du foncier est l'absence totale d'aménagement (hors site et in site). D'où l'intérêt de limiter par tous les moyens ce mode de production et de s'acheminer vers les deux modes suivants de production.

## **B. Les lotisseurs quasi réglementaires (géomètres et ingénieurs du cadastre)**

A partir de 1992, les coutumiers ont multiplié les demandes de titres fonciers auprès de l'Etat pour des terrains du domaine national, dont ils étaient en mesure de justifier l'occupation et la mise en valeur. Une fois titrés, ces terrains ont intéressé les professionnels du lotissement, éventuellement du découpage dans le contexte «d'une association» où chacun y trouvait son compte. Ce qui n'a pas empêché le développement massif de lotissements ou plutôt de morcellements informels conduisant à une occupation de surfaces constructibles ou non constructibles, échappant de la sorte à tout contrôle réglementaire.

L'ambiguïté de la loi 2004/003, dont l'article 59 autorise sans procédure de lotissement un morcellement en quatre lots ou moins<sup>15</sup>, ouvre à nouveau la porte à la multiplication de lotissements informels<sup>16</sup>.

Ainsi, les propriétaires coutumiers disposent aujourd'hui de l'essentiel des terrains restant à urbaniser à Douala, que ces terrains soient immatriculés ou non. Ils sont donc les principaux pourvoyeurs de parcelles et recourent aux services de géomètres et ingénieurs du cadastre (MINDAF) qui produisent, à titre privé, des « plans de morcellement » ou « plans de découpage » permettant la vente des lots aux particuliers.

Ce processus permet de répondre à près de 50 % de la demande annuelle de terrain sur Douala, et ne concernerait que des opérations de moins de 4 hectares. Au-delà de cette surface, l'obtention du permis de lotir serait semble-t-il inévitable<sup>17</sup>.

Selon le statut des terrains au départ (immatriculés ou non), les acquéreurs peuvent obtenir un permis d'implanter (équivalent à un permis de construire depuis quelques années) délivré par la CUD. Généralement, le géomètre ou agent du Cadastre aide le propriétaire coutumier à immatriculer son terrain, procède au bornage des lots, puis à une viabilisation très sommaire.

<sup>15</sup> La loi 2004/003 mentionne effectivement à l'article 59 que le permis de lotir n'est exigé qu'à partir de plus de quatre lots. Cet article en précise pas si un morcellement de quatre lots eux-mêmes issus d'un morcellement précédent de quatre lots ou moins est également exempt de permis de lotir. Le seuil de quatre lots est confirmé par l'article 12 du décret d'application 2008/0738.

<sup>16</sup> Principe d'un «lotissement» par tranches : 4ha divisés en 4x1ha – 1ha divisé en 4x2500m2 et ainsi de suite, selon une procédure connue.

<sup>17</sup> L'approbation du plan de découpage se gère au cadastre en deux semaines. Le permis de lotir relève d'un arrêté préfectoral et l'approbation est obtenue au mieux au bout de deux à trois mois. L'obtention du titre foncier représente en général 10% de montant de la prestation totale du technicien. Sa rémunération se fait souvent en nature.

Il s'institue ainsi lotisseur privé professionnel pour le compte de propriétaire privé.

Aucune norme minimale de viabilisation n'est requise avant commercialisation de ces terrains, la collectivité (ville de Douala) étant chargée d'intervenir après coup sans perspective de recouvrement des coûts.

## **C. Les promoteurs privés**

Le MINDUH a initié en 2007 une procédure d'agrément des promoteurs et un certain nombre de mesures destinées à favoriser la production d'unités d'habitation par cette nouvelle catégorie d'opérateurs. Il est attendu que ces promoteurs privés suppléent la SIC dans la production de logements sociaux et que leur intervention soit suffisamment significative pour répondre aux importants besoins de la population des deux plus grandes villes, dont Douala.

Le MINDUH a ainsi agréé un peu plus d'une vingtaine de promoteurs installés au Cameroun (décision 0020/E/2/MINDUH/SG), dont huit installés à Douala (siège social) –cf. tableau ci-après. Ces promoteurs sont généralement des entreprises du BTP ou des agences immobilières ayant décidé d'obtenir l'agrément pour élargir leur champ d'intervention<sup>18</sup>. Seule la MUPROF-GIC et la SAD peuvent se prévaloir d'une activité sur le secteur plusieurs années avant l'agrément (2001 et 1998).

A ce stade, la production effective de la promotion privée réglementaire, ne dépasse pas actuellement quelques programmes et quelques centaines de logements par an sur les deux villes de Douala et de Yaoundé. Elle joue, d'un point de vue quantitatif, un rôle très marginal dans la production annuelle globale de logements urbains.

Par ailleurs, la capacité de production réglementaire de la promotion privée en dessous de 10 millions Fcfa est aujourd'hui quasi-nulle, en raison des coûts de production trop élevés du foncier équipé et des logements semi finis ou finis répondant aux normes de l'administration. En revanche, les promoteurs sont susceptibles de capter et de geler à leur profit des emprises foncières importantes auprès de propriétaires coutumiers, réduisant d'autant les perspectives de gestion des extensions au profit du plus grand nombre.

<sup>18</sup> Elles ont généralement un statut de Sarl ou de SCI avec un capital social limité, de 1 million de Fcfa ; 20 % d'entre elles présentent toutefois soit un statut différent (SA ou Société Coopérative) ou un capital social plus important lié notamment à la nature et à l'importance de leurs activités. On trouve également deux sociétés coopératives agissant principalement à Yaoundé pour le moment (la MUPROF-GIC et LOGGIA). Ces sociétés de promotion ont généralement domicilié leurs comptes dans une ou plusieurs banques commerciales de la place (AfriLand et ECOBank sont les plus représentées) ; 6 d'entre elles ont obtenu une attestation de solvabilité d'établissements de microfinance de 2<sup>ème</sup> catégorie ; enfin 10 des sociétés ont présenté une attestation de solvabilité fournie par un autre établissement que l'établissement de domiciliation bancaire par ailleurs déclaré.

### Encadré 9

## Montage des opérations de promotion privée

On retiendra principalement des premières années d'intervention de ces promoteurs sur Douala, que :

- l'assiette foncière des programmes est négociée avec des autorités coutumières. La majorité des programmes s'opère en aménagement concerté, la société de promotion évitant par ce biais une mise de fond trop importante, les coutumiers récupérant sous forme de foncier viabilisé, voire construit, l'équivalent du montant de la cession foncière d'origine ;
- la définition des programmes est faible (plans masse, etc.) ; les bilans prévisionnels absents ou non-communicés ; les appuis de l'Etat, de la Ville et des concessionnaires sur le hors site et sur des aides directes ou indirectes ne sont pas précisés, ce qui complique également l'élaboration des dossiers ; et conduit à opter pour des solutions alternatives (puits et forages)
- les programmes qu'ils proposent n'ont pas le caractère social recherché, même s'ils se réclament tous de la catégorie des promoteurs de logement social. Le choix des sites découle en priorité d'opportunité foncière négociée avec des coutumiers ;
- la plupart des promoteurs se plaint de la lourdeur de la fiscalité (droit d'enregistrement) et des complications rencontrées avec les services du Cadastre ;
- le financement acquéreur constitue un souci important des promoteurs ; l'absence de terrain titré au profit du promoteur rend impossible l'obtention de prêts de la part du CFC.

Fig. 37 - Institutions ...



Tab. 56- Promoteurs privés agréés fin 2009 et opérant sur Douala

N°	Raison sociale	Date agrément accordé	Date de création	Statuts société	Capital social (en milliers de Fcfa)	Activité principale (registre du commerce)	CA (en milliers Fcfa)	Banque ayant fourni l'attestation de solvabilité financière (25 millions Fcfa)	Patente (en Fcfa)	Activités patente
1	CEGIPI (Etablissements Nguemehio & Mboum)	02-juil-09	avr-08	Sarl			45 000	Afriland	82 240	
2	SCI OASIS	02-juil-09	24-déc-08	SCI	90 000		15 000	United Bank for Africa - Cameroun	56 220	Gestion immobilière
3	SCI FOK	02-juil-09	08-déc-98	SCI	1 000	Gestion immobilière et conseils	15 000	Commercial Bank - Cameroun (Douala)	56 020	Gestion immobilière
4	Africa Kom's & Industry Co.LTD	02-juil-09	21-juil-04	Sarl	1 000	Electrification, constructions métalliques, travaux industriels et aménagement et transactions immobilières	105 000	CECAW (Coopérative d'Epargne et de Crédit des artisans du Wouri - Etablissement de micro finance)	349 725	Maintenance industrielle et négoce
5	EGTP & B	02-juil-09	22-déc-03	Sarl	1 000	Travaux publics et bâtiments	40 000	Aminty Bank (Bamenda)	132 420	Prestataire de services
6	CREBAT Sarl	02-juil-09	15-déc-95	Sarl	1 000		1 320 000	CA SCB Cameroun	2 769 600	Bâtiments et travaux publics
7	SCI les Pyramides	02-juil-09	04-mars-09	SCI	1 000	Gestion immobilière, aménagement	15 000	CECIAC	56 220	Gestion immobilière
8	SAD (Société d'Aménagement de Douala)	?	1998	SA (63 % CUD)	20 000	Travaux publics (réalisation d'opération d'aménagement ou d'équipement de terrains à Douala)	600 000	CFC	1 405 440	Travaux publics

## II. Les instruments de la planification urbaine

La législation sur l'urbanisme au Cameroun a été actualisée dans le cadre de la Loi n° 2004-003 du 21 avril 2004 et ses différents textes d'application. L'article 1 de cette loi en définit la portée : « elle régit l'urbanisme, l'aménagement urbain et la construction sur l'ensemble du territoire camerounais. – A ce titre, elle (la loi) fixe les règles générales d'utilisation du sol ; définit les prévisions, règles et actes d'urbanisme, organise les opérations d'aménagement foncier et les relations entre les différents acteurs urbains. »

Cette loi est supposée remplacer une soixantaine de textes antérieurs (lois, décrets ou arrêtés), relatifs à l'urbanisme (art. 135 « sont abrogées toutes les dispositions antérieures contraire à la présente loi ... »). Quelques dispositions nécessitent encore des clarifications pour confirmer leur consistance et mieux cerner leur application dans le cadre de Douala. On retiendra parmi elles (i) celles relatives à la notion de terrains urbains, et (ii) à la fixation des limites administratives de la ville<sup>19</sup>.

L'application des dispositions de la loi de 2004 sur l'urbanisme devrait permettre à Douala de rattraper le retard accumulé dans la production des documents d'urbanisme réglementaire : (i) actualisation du SDAU de 1983 (jamais approuvé) avec la préparation du PDU 2011 et, (ii) substitution au Plan Dorian de 1959 d'un POS 2012. On rappellera successivement :

- les dispositions relatives à la production et à l'approbation des documents d'urbanisme réglementaire tels que prévu par la loi de 2004 ;
- les outils d'urbanisme opérationnel autorisés par la loi ;
- les documents relatifs à l'utilisation du sol et à la construction

<sup>19</sup> Concernant la fixation des limites administratives de Douala : selon le texte (loi de 2004 sur l'urbanisme ou loi de 2004 sur la décentralisation), la décision d'étendre les limites de la collectivité locale dépend soit d'un simple arrêté du MINDUH (art. 5 de la loi sur l'urbanisme), soit d'un décret du Président de la République (art. 2.4 de la loi de 2004 fixant les règles applicables aux communes). Par ailleurs, dans le cas spécifique de Douala, toute modification des limites administratives devrait entraîner une extension équivalente du département et donc de la préfecture du Wouri.

### 1. LES DOCUMENTS D'URBANISME RÉGLEMENTAIRE

La loi prévoit la production de quatre types de documents d'urbanisme : le Plan Directeur d'Urbanisme (PDU), le Plan Sommaire d'Urbanisme (POS simplifié), le Plan d'Occupation du Sol (POS) et le Plan de Secteur. Les modalités précises d'élaboration et de révision des documents de planification urbaine sont fixées dans le décret n° 2008/0736/PM du 23 avril 2008 : un certain nombre d'étapes sont à respecter : initiative, prescription, réalisation des études et publicité, enquête publique d'aménagement, avis des services techniques ; délibération du conseil municipal, et approbation par l'autorité compétente.

Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'article 2.2 du même décret, tous les documents de planification urbaine comprennent : un rapport justificatif, des documents graphiques, un règlement, des annexes éventuelles.

En l'absence de documents d'urbanisme, l'article 8 fixe une règle de principe : « les communes ne possédant pas de document de planification urbaine en cours de validité, ou comprenant des zones de leur centre urbain non couvertes par un plan en vigueur, appliqueront les dispositions prévues aux règles générales d'urbanisme et de construction définies dans la section II ci-après ».

#### A. Le Plan directeur d'urbanisme

L'article 32 de la Loi le définit comme « un document qui fixe les orientations fondamentales de l'aménagement d'un territoire urbain, la destination générale des sols et la programmation des équipements – les documents graphiques du Plan directeur d'urbanisme sont élaborés à une échelle comprise entre le 1/20000ème et le 1/25000ème. » C'est un instrument spécifiquement destiné aux Communautés Urbaines ou aux agglomérations importantes (art. 33).

#### B. Le POS

En vertu de l'article 37, le POS est « un document qui fixe l'affectation des sols et les règles qui la régissent

Encadré 10

### Procédures pour le Plan Directeur d'Urbanisme (PDU)

**Etapes de la procédure**

**Modalités**

**Initiative**

Dans le cas de la Communauté Urbaine de Douala, c'est au Délégué du Gouvernement de prendre l'initiative de la préparation du PDU, en vertu des dispositions de l'article 115 de la Loi sur les communes : « *Un délégué du gouvernement nommé par décret du Président de la République exerce la plénitude des fonctions et attributions dévolues au Maire à la tête de communauté urbaine* ».

**Prescription**

Le processus d'élaboration du PDU « *est prescrit par arrêté du ministre chargé de l'Urbanisme* »

**Réalisation**

C'est à l'exécutif de la Communauté Urbaine de faire réaliser le PDU. L'élaboration est suivie par un comité technique ou de pilotage dont la composition et le fonctionnement sont fixés par l'article 9 du décret 2008-736. Ce Comité est présidé par le Délégué.

**Enquête publique**

La consultation de la population peut prendre plusieurs formes :

- les associations locales d'usagers et les Groupements d'initiative foncière urbaine peuvent être consultés à leur demande ;
- leurs avis sont examinés au terme de l'enquête publique d'aménagement ;
- les études d'élaboration doivent faire l'objet d'une publicité « *suffisante* <sup>1</sup> » (Art. 16 du Décret) pour permettre les réactions ;
- une enquête publique est organisée lorsque « *l'initiateur du projet estime que l'état d'avancement du document est suffisamment significatif* » ; la publication de l'avis d'ouverture de la procédure d'enquête est faite dans au moins un journal national ;
- la durée de l'enquête est de 30 jours à compter de la date de parution de l'avis ; pendant ce délai, toute personne intéressée peut consulter le projet et demander des avis ; les commentaires et propositions peuvent être inscrites sur un registre ad hoc, à la mairie, et signés par le déposant. le registre est clos à l'issue du délai et il doit être visé par « *les membres du conseil municipal approuvant le document de planification* »<sup>2</sup> avant d'être transmis à l'autorité en charge de l'approbation ;
- tant que le document est en cours d'élaboration, il peut être contesté par toute personne intéressée, devant le comité de pilotage, ce dernier pouvant apporter des modifications au projet.

**Validation par le Conseil de Communauté**

Les documents constitutifs du PDU doivent être soumis à la délibération du Conseil de la CUD. Après cette délibération, le dossier est transmis à l'autorité compétente pour l'approbation (Art. 23 Décret 736)

**Avis des services techniques**

Les services techniques peuvent transmettre, jusqu'à l'issue du délai d'approbation, leurs avis techniques sur le projet.

Ces avis doivent être déposés contre décharge, à la CUD, au moins quinze jours avant la tenue du conseil communautaire d'approbation.

<p><b>Approbation et mise en vigueur</b></p>	<p>Le plan est transmis au préfet territorialement compétent pour approbation par arrêté.<sup>3</sup>Le préfet dispose de 60 jours à compter de la date de décharge, pour approuver, demander la modification ou rejeter le document. Il tient compte, pour sa décision, des avis émis par les services techniques de l'Urbanisme.</p> <p>L'absence de réponse à l'issue de du délai équivaut à une approbation. Dans ce cas, une nouvelle délibération extraordinaire du conseil est requise.</p> <p>En cas de réserves motivées, le document doit être restitué au maire pour que les modifications soient apportées. S'il y a une modification substantielle, il faut une nouvelle délibération du conseil après correction.</p> <p>Le dossier est alors retransmis à l'autorité d'approbation qui doit se prononcer dans les 30 jours.</p>
<p><b>Publicité</b></p>	<p>Les documents approuvés doivent être publiés, par affichage ou presse ou tout autre moyen, les documents restant consultables en mairie.</p> <p>Il doit en être tenu copie aux services déconcentrés de l'Etat.<sup>4</sup></p> <p>Au PDU, doivent être joints une liste de plans sectoriels (Art. 38.1 décret 736)</p>
<p><b>Révision du PDU</b></p>	<p>La procédure de révision du plan directeur d'urbanisme ne peut intervenir qu'à l'échéance de la période de validité, sauf justification contraire.</p> <p>La procédure est la même que celle mise en œuvre pour l'adoption.</p>

pour le moyen terme (10 à 15 ans). Il définit le périmètre de chacune des zones d'affectation et édicte, pour chacune d'entre elles, les règles, restrictions et servitudes particulières d'utilisation du sol ... ». Il est obligatoire pour toutes les communes urbaines et communes d'arrondissement (art. 38). Dans le cas de Douala, on retiendra que l'arrondissement est l'unité territoriale du POS.

Disposition particulièrement importante, l'article 38-2, dispose que « les dispositions du plan d'occupation des sols doivent être compatibles avec les orientations du plan directeur d'urbanisme s'il en existe un », ce qui établit que les deux documents peuvent être établis séparément et ne sont pas forcément liés.

### C. Le plan de secteur

Le Plan de secteur est le « document qui, pour une partie de l'agglomération, précise de façon détaillée l'organisation et les modalités techniques d'occupation du sol, les équipements et les emplacements réservés, et les caractéristiques techniques et financières des différents travaux d'infrastructure ».

En vertu de l'article 41.1 « le plan de secteur est élaboré pour une partie d'une localité couverte par un plan d'occupation des sols » ce qui revient à dire que l'existence préalable du POS est la condition d'existence du plan de secteur.

Le contenu du plan de secteur est réglé par l'article 42 :

« de manière détaillée, les prescriptions relatives aux servitudes, à la localisation, à la desserte, à l'implantation et à l'aspect des constructions dans le secteur concerné ».

Le dispositif de production d'un plan de secteur suit les étapes suivantes :

- L'initiative appartient au Maire ;
- Le plan est « prescrit par arrêté municipal après délibération du conseil municipal et avis des services locaux de l'urbanisme ... » ;
- Il est élaboré sous l'autorité du maire ;
- Il est approuvé par arrêté municipal.

### D. Le plan sommaire d'urbanisme

C'est un document « de transition » à la disposition des communes en attendant que celles-ci puissent se doter d'un POS. C'est un document simplifié, « qui fixe l'affectation des sols et définit le périmètre de chacune des zones d'affectation. Il édicte de façon sommaire, pour chacune d'entre elles, les règles, restrictions et servitudes particulières d'utilisation du sol ». Comme le POS, il peut exister sans un PDU préalable (art. 45.3). Son dispositif de production est le suivant :

- L'initiative appartient au maire (après délibération du conseil municipal ?)
- Il est prescrit par arrêté préfectoral (après avis des services techniques locaux qu'il faut comprendre comme « déconcentrés » ;

- Il est élaboré sous l'autorité du maire ;
- Il est approuvé par arrêté municipal « après délibération du conseil municipal ... ».

## 2. LES OUTILS D'URBANISME OPÉRATIONNEL

L'article 51 de la Loi sur l'urbanisme propose plusieurs dispositifs d'aménagement urbain : (i) la restructuration et/ou rénovation urbaine, (ii) le lotissement, (iii) les opérations d'aménagement concerté, (iv) « toute autre opération touchant au foncier urbain » (voirie et réseaux divers, équipement ; remembrement, etc.).

### A. La restructuration et/ou rénovation urbaine

Elles sont susceptibles de concerner Douala pour son centre ancien, mais également pour toute opération de restructuration à mener dans des quartiers plus récents ou d'extension. Ce sont des opérations complexes et longues qui nécessitent une concertation importante et des procédures permettant d'agir pour partie sur des propriétés privatives. Douala a plusieurs fois expérimenté ce type d'opérations dans son histoire (cf. notamment la restructuration de la zone Nylon dans le cadre du PDU1).

L'article 53 définit en deux alinéas les deux opérations qui peuvent être menées de manière complémentaire sur le terrain :

- « La restructuration urbaine est un ensemble d'actions d'aménagement sur des espaces bâtis de manière anarchique, dégradés ou réalisées en secteur ancien, destinées à l'intégration d'équipements déterminés ou à l'amélioration du tissu urbain des agglomérations ».
- « La rénovation urbaine est un ensemble de mesures et opérations d'aménagement qui consiste en la démolition totale ou partielle d'un secteur urbain insalubre, défectueux ou inadapté, en vue d'y implanter des constructions nouvelles ».

Les règles générales applicables aux deux types d'opérations sont les mêmes. On retiendra des dispositions fixées par la loi :

- que ces opérations s'effectuent dans le cadre d'un plan de restructuration ou de rénovation urbaine ;
- qu'elles doivent être localisées à l'intérieur d'un périmètre opérationnel (« secteur de restructuration » ou « secteur de rénovation ») ;
- qu'elles sont prescrites par un acte réglementaire, un arrêté municipal (ou communautaire), qui fixe les limites du secteur concerné et définit le plan opérationnel qui doit s'y appliquer, en précisant ou complétant les documents de planification existants (art. 55.2). La question se pose donc de savoir si l'existence des documents de planification est une condition préalable à toute opération de rénovation ou restructuration ;
- dès l'approbation du plan d'action, les emprises de voies, les servitudes et les équipements publics pré-

#### Encadré 11

#### Rappel des règles générales de production des plans de lotissement

- Le lotissement doit être élaboré en tenant compte des prescriptions des documents de planification urbaine existants (ou à défaut, des règles générales d'urbanisme fixées par la loi spécifique) ;
- Le plan de lotissement est établi « sur la base d'un levé topographique à l'échelle du 1/500<sup>ème</sup> ou de 1/1000<sup>ème</sup>. Il comprend notamment un rapport de présentation, l'altimétrie, la planimétrie, les lots à créer, le plan de voirie, les espaces verts, les aires de stationnement, les terrains de sports et les raccordements éventuels aux voies ferrées et d'eau. » (Art. 16 Décret n° 0738 précité)<sup>1</sup> ;
- Le plan de lotissement doit prévoir, « en fonction du type, de la taille et de la situation du lotissement, un certain nombre d'équipements dont la nature et les caractéristiques sont précisés par les documents de planification urbaine » (Art. 63.1 loi sur l'urbanisme) ;
- L'approbation du lotissement vaut autorisation de lotir et entraîne de plein droit le classement dans le domaine public des voiries, servitudes et équipements publics prévus dans le plan.
- Le plan de lotissement doit être approuvé: (i) Pour un lotissement de l'Etat, par arrêté du Ministre chargé des Domaines ; (ii) Pour un lotissement communal, par arrêté du Préfet territorialement compétent ; (iii) Pour un lotissement privé, par le Maire territorialement compétent.

<sup>1</sup> Les documents annexés sont : un plan de situation à l'échelle du 1/5000<sup>ème</sup> ou de 1/10000<sup>ème</sup> extrait d'un document de planification urbaine s'il en existe un, indiquant clairement la position du terrain ; un plan de toutes les emprises de voies et équipements permettant leur reversement au domaine public (en précisant s'il s'agit du domaine public communal ou de celui de l'Etat) ; un programme de travaux indiquant les caractéristiques des divers ouvrages à réaliser et, éventuellement, les conditions de leur réalisation par tranche ; un cahier des charges ; un règlement d'urbanisme du lotissement ; un programme d'équipements collectifs.

- vus, sont classés dans le domaine public ;
- les opérations sont menées « *sous la responsabilité des communes concernées* » (art. 56.1), même si elles sont effectivement réalisées soit en régie directe, soit dans le cadre de conventions avec des opérateurs publics ou privés ;
- les opérations doivent être menées « *en concertation avec les populations concernées* » (art. 57), selon les modalités prévues par la Loi sur l'urbanisme sur ce sujet ;

## B. Le lotissement

L'article 59 de la loi sur l'urbanisme définit le lotissement comme « *l'opération ayant pour résultat la division d'une propriété foncière en lots* ». Elle n'innove pas par rapport aux dispositions antérieures. Le recours à la procédure du lotissement nécessite donc préalablement l'immatriculation du terrain. Seuls les lotissements de plus de quatre lots sont soumis à autorisation, sous peine de nullité de tous les actes liés à l'opération (pas de superficie minimale précisée).

En outre, tous les lotissements de plus de quatre lots doivent comprendre : (i) le bornage des parcelles, (ii) l'ouverture des voies et (iii) la construction des petits ouvrages de franchissement (Art. 12.2, Décret n° 2008-0738-PM, du 23 avril 2008, portant organisation des procédures et modalités de l'aménagement foncier).

### Le cas des lotissements privés

A Douala, les lotissements privés sont les plus nombreux, d'où l'importance de rappeler la procédure telle que prévue par les textes.

Dans le cas des lotissements privés, c'est-à-dire initiés par une personne privée (physique ou morale) sur un terrain titré au profit de cette personne :

- Un plan de lotissement doit être établi par un urbaniste inscrit au tableau de l'Ordre ;
- Le plan est établi « *sur la base d'un levé topographique à l'échelle 1/500<sup>ème</sup> ou 1/1000<sup>ème</sup> effectué par un géomètre inscrit au tableau de l'ordre ...* » (Art. 26 Décret 2008/738) ;
- Ces documents doivent en outre être accompagnés d'un plan de situation extrait du document de planification urbaine s'il en existe un, et d'un rapport explicatif du choix de l'aménagement envisagé (le détail du rapport explicatif est fixé par l'article 28 du Décret 738).
- Le dossier est déposé en 5 exemplaires à la mairie du lieu de situation du terrain ; il est transmis dans les quinze jours à une commission ad hoc dont la composition est fixée par l'article 33 du décret 738 (elle associe le maire, les représentants de services déconcentrés, ceux des réseaux d'eau et d'électricité, ceux des Ordres professionnels s'il y en a dans la localité.

- Le dossier doit être instruit dans les 60 jours s'il y a moins de 10 lots, dans les 90 jours s'il y en plus ; l'instruction est conclue par un « avis » motivé signé par au moins les deux tiers des membres ;
- Si l'avis est positif, le maire (ou le Délégué) prend un arrêté autorisant le lotissement, notifié au demandeur par lettre recommandée avec accusée de réception ; le refus doit être motivé pour permettre un recours éventuel selon les règles du droit commun ;
- *Les travaux du lotissement doivent être entrepris dans un délai de 24 mois à compter de la date de délivrance de l'autorisation de lotir, faute de quoi le permis est caduc, sauf prorogation dûment valide.* La rédaction du texte se référant à « entrepris » ne permet pas d'établir avec certitude si cela doit être interprété comme signifiant des travaux réalisés (donc achevés) ou démarrés dans le même délai.
- La réalisation des travaux est soumise à un contrôle permanent de la commune, des visites techniques pouvant être réalisées à tout moment par les services techniques de la commune qui en dressent procès-verbal.

### Les règles de la commercialisation dans les lotissements

Enfin, la commercialisation des lots est soumise à un certain nombre de contraintes, quelle que soit la nature du lotissement :

- *Avec promesse de vente*, laquelle doit être accompagnée du règlement du lotissement, du cahier des charges et de l'autorisation de lotir ;
- *Par vente en l'état futur d'achèvement*, si une garantie de bonne fin des travaux peut être fournie ;
- *Par vente par étapes*, au fur et à mesure de l'avancement des travaux, sous réserve d'une autorisation de commercialisation par l'autorité qui a délivré l'autorisation de lotir ;
- *Et par vente après achèvement des travaux*, après que le lotisseur ait obtenu un certificat d'achèvement de ces derniers ; délivrée là encore par le maire après vérification des implantations des lots et des entreprises publiques.

Aucune commercialisation des lots ne peut être effectuée avant que le lotisseur n'ait fait procéder « *à la délimitation physique par bornage des parcelles et emprises de voies ...* » (Art. 64.1) ; cette matérialisation doit être constatée par l'autorité administrative qui a autorisé le lotissement, laquelle, en proportion des travaux de viabilisation réalisés, délivre les autorisations de commercialisation des parcelles.

Par ailleurs, aucune commercialisation ne peut intervenir tant que l'autorisation de lotir n'est pas attribuée (art. 40 Décret n° 2008-738).

Aucune cession de lot ne peut être réalisée tant que les

services techniques communaux n'ont pas vérifié l'exécution des travaux de viabilisation.

Ces dispositions sont cruciales dans le cas de Douala, compte tenu de la production intempestive de plans de lotissements produits dans les zones d'extension.

### **C. Les opérations d'aménagement concerté**

Selon l'article 65 de la loi sur l'urbanisme, ce sont des opérations qui sont « menées en vue de l'aménagement, de la restructuration ou de l'équipement de terrains situés en milieu urbain ou périurbain ... », et qui sont « conduites sous forme concertée entre la puissance publique et les propriétaires fonciers identifiés », portant sur une zone spécifiquement définie, ce qui justifie le nom de « Zone d'aménagement concerté ».

Les ZAC peuvent être créées à l'initiative de l'Etat, d'une commune, d'un groupement de communes, d'un aménageur public ou privé, ou encore d'un groupement d'initiative foncière urbaine.

Les opérations d'aménagement peuvent porter sur des terrains titrés, mais aussi, et c'est important dans le contexte, sur des concessions du domaine national octroyées à une personne morale « constituée des populations concernées et de l'aménageur public ou privé » (Art. 69), ce qui justifie qu'une convention soit signée entre les parties constitutives de la personne morale, document qui fera partie du cahier des charges de la concession fixant les modalités de mise en valeur de celle-ci.

L'opération d'aménagement doit permettre :

- La maîtrise de l'occupation du sol par une structuration du périmètre ;
- La production de parcelles équipées pouvant être utilisées pour divers types d'utilisation à spécifier ;
- L'apurement des statuts fonciers ;
- La récupération éventuelle des coûts de l'aménagement et de l'urbanisation.

La mise en œuvre est soumise aux dispositions suivantes :

- L'opération peut être initiée par l'Etat, les collectivités décentralisées, une personne privée physique ou morale, mais aussi « les populations » (art 69.1) ce qui implique que celles-ci devraient d'organiser en personne morale ;
- Le dossier de création de la zone doit comporter :
  - Un rapport de présentation indiquant les caractéristiques générales du site et de l'opération envisagée ;
  - Un plan de situation ;
  - Un plan de délimitation du périmètre ;
  - Une convention signée entre l'aménageur et la population de la zone ;

- Une notice sur les modes de réalisation de la zone ;

- Une indication du document de planification lorsqu'il en existe un ;

- Un arrêté préfectoral délimite le périmètre de la zone concernée ; cet arrêté est pris sur proposition du maire et après avis des services locaux de l'urbanisme. Lorsque la commune est dotée d'un document de planification urbaine, le périmètre de la zone est approuvé après une délibération du conseil municipal, avis des services locaux du ministère en charge de l'Urbanisme, et avis des populations concernées ;
- Un plan d'aménagement foncier doit être établi, en tenant compte des documents de planification existants et des prévisions en équipements et réseaux publics ;
- Le plan d'aménagement doit être approuvé par arrêté municipal ;
- Le plan d'aménagement peut être modifié dans les mêmes conditions que celles qui ont réglé son approbation initiale ;
- Pour faciliter l'application du présent dispositif, le ministre chargé de l'Urbanisme met en place, par arrêté, un modèle de convention et un cahier des charges types ; selon les informations obtenues, ces documents ne seraient pas encore disponibles.

## **3. LES DOCUMENTS RELATIFS À L'UTILISATION DU SOL ET À LA CONSTRUCTION**

La loi sur l'urbanisme de 2004 confirme la liste des documents relatifs à l'utilisation du sol et à la construction, y compris le permis d'implanter :

- Le certificat d'urbanisme
- L'autorisation de lotir
- Le permis d'implanter
- Le permis de construire
- Le permis de démolir
- Le certificat de conformité.

Ces actes s'imposent à tous, y compris aux administrations publiques.

### **A. Le certificat d'urbanisme**

Les modalités relatives au certificat d'urbanisme sont fixées d'une part, par la loi sur l'urbanisme, et d'autre part, par le décret n°2008/0739/PM du 23 avril 2008, fixant les règles d'utilisation du sol et de la construction. Les modalités pratiques sont fixées par l'arrêté n° 165-A-SECTP du 09 août 1968, fixant les formes des demandes de permis de construire, d'accord préalable et de certificat de conformité (texte demeurant appli-

cable dans la mesure de sa conformité à la nouvelle législation).

L'article 101 de la Loi le définit comme « *un document d'information sur les règles d'urbanisme et les servitudes administratives auxquelles est assujéti un terrain. Compte tenu des dispositions d'urbanisme et des limitations administratives au droit de jouissance applicable à un terrain, ainsi que de l'état des équipements publics existants ou prévus, il indique si ledit terrain peut : (i) être affecté à la construction, ou, (ii) être utilisé pour la réalisation d'une opération déterminée* ».

Ce certificat est obligatoire pour toute transaction foncière et immobilière et doit être joint à toute demande d'utilisation du sol.

Il est délivré par le Maire de la Commune concernée, si celle-ci est dotée d'un document de planification ; cette rédaction « étrange » de l'article 102 pose questions<sup>20</sup>.

Le processus de délivrance est le suivant :

- la demande est établie sur un formulaire dont le modèle est fixé par arrêté ministériel. Elle précise le cas échéant, les références du titre foncier relatif au terrain ;
- la demande est déposée auprès du service communal compétent ;
- le certificat, établi selon un modèle fixé par arrêté ministériel, doit être délivré dans un délai maximal de 15 jours à compter de la date de dépôt du dossier. Il doit comporter un certain nombre de mentions (art. 8 du Décret 0739) incluant notamment, si nécessaire, la constructibilité du terrain.
- le certificat est valable un an au maximum, ce délai pouvant être prolongé pour une durée de 6 mois sur demande écrite du titulaire du certificat.

## B. L'autorisation de lotir

La loi est très sommaire dans sa rédaction. Elle prévoit qu'il s'agit d'une condition préalable à tout lotissement, et qu'elle est « *accordée par l'autorité territorialement compétente* » (art. 103). Le régime juridique de l'autorisation varie selon le type de lotissement et le statut de l'aménageur.

## C. Le permis d'implanter

La notion de permis d'implanter n'est pas nouvelle. Elle est reconfirmée par la loi de 2004. Elle a été progressivement généralisée à toute construction non éligible au permis de construire, notamment à toute construc-

<sup>20</sup> On peut comprendre d'abord que si la commune n'a pas de document de planification, ce n'est pas le Maire qui délivre ; mais d'une part, la loi sur les communes lui donne ce pouvoir, d'autre part, la loi sur l'urbanisme ne propose pas d'alternative. On peut aussi comprendre que lorsqu'il n'y a pas de document de planification, il n'y a pas de certificat mais cela a pour effet d'interdire toute transaction immobilière puisqu'il est obligatoire à l'appui de cette dernière.

tion projetée sur un terrain en cours d'immatriculation (décret 2008/0739). Déjà en 2003, la loi 2004/003 appliquait cette notion aux constructions provisoires ou réalisées avec des matériaux précaires.

Ces dysfonctionnements expliquent en partie la faiblesse du nombre de permis de construire instruits par la CUD : sur les 482 permis de construire instruits par la CUD (moyenne 2008-2009), 430 concernent l'habitat individuel, nombre qui conduit à estimer à 2 % l'habitat réglementaire et à 98 % l'habitat informel<sup>21</sup>.

Sa délivrance est organisée comme suit :

- la demande est établie sur un formulaire dont le modèle est établi par arrêté du ministre compétent ; elle doit préciser la nature, la surface hors œuvre et la dimension de la construction ;
- la demande doit être déposée auprès du service communal compétent avec accusé de réception (enjeu : fixer le point de départ du délai de réponse prévu par les textes) ;
- la demande peut être mise en attente si un document de planification urbaine est en cours d'élaboration ou lorsqu'il existe un projet de modification d'un tel document déjà existant ;
- le permis d'implanter est délivré par le maire de la commune dans un délai maximal de 15 jours à compter de la date du dépôt de la demande. Le permis est réputé acquis à l'issue d'un délai de 15 jours à compter de la date de dépôt si aucune réponse n'a été notifiée au demandeur ;
- la construction doit être réalisée dans le délai d'un an à compter de la date de délivrance du permis, sous peine d'annulation de ce dernier ;
- le détenteur du permis doit afficher celui-ci sur le chantier ;
- le détenteur du permis doit notifier par écrit à la commune l'ouverture du chantier ainsi que la fin des travaux.

Il ne peut, en aucun cas, être utilisé pour établir la propriété du terrain et il ne peut même pas constituer une présomption de celle-ci.

## D. Le permis de construire

Il est obligatoire puisqu'il a pour effet d'autoriser une construction après vérification :

- des règles d'urbanisme en vigueur (y compris celles édictées par les documents de planification urbaine existants), pour l'implantation de la construction ;
- des règles relatives à la construction elle-même (notamment le Décret n° 68-59-COR du 30 avril 1968 relatif à la construction, mais surtout les Décrets 2008-0737-PM du 23 avril 2008, fixant les règles de

<sup>21</sup> Sur la base d'environ 20 000 ménages en quête de logement chaque année à Douala.

sécurité, d'hygiène et d'assainissement, et n° 2008-0739-PM du 23 avril 2008, fixant les règles d'utilisation du sol et de la construction); sur ce point, on doit remarquer que la loi de 2004 et ses textes d'application, s'ils améliorent la situation juridique du point de vue « technique de la construction », posent des problèmes dans la mesure où on ne sait pas avec certitude quelles sont les dispositions antérieures abrogées et celles qui demeurent applicables<sup>22</sup> ;

- des règles relatives à la propriété foncière, condition d'accès au sol qui doit supporter la construction.

C'est donc une obligation préalable. Il est obligatoire aussi bien pour les modifications de constructions existantes (changement de destination, modification de l'aspect extérieur, modification du volume, niveaux supplémentaires). Il est toutefois très peu respecté.

La demande de permis est formulée par écrit, sur un formulaire dont le modèle est fixé par arrêté ministériel ; doivent y être joints un certain nombre de documents (art. 24 Décret n° 0739) dont un certificat d'urbanisme et un certificat de propriété de moins de six mois (ou un acte du Ministre des Domaines en tenant lieu), le plan des constructions établi par un architecte inscrit.

La demande fait l'objet d'un affichage, sous forme d'avis, à la Mairie, pendant le délai d'instruction du dossier qui est au maximum de 45 jours. Le dossier de demande est soumis l'avis d'une commission d'examen du permis de construire (composition fixée par l'article 30.1 du décret précité).

Le permis de construire est délivré par le maire de la commune concernée. Il est réputé acquis à défaut d'une réponse notifiée à la demande à l'issue du délai de 45 jours. Il est valable deux ans à compter de sa date d'émission, période pendant laquelle la construction doit être réalisée. Il doit être affiché sur le chantier pendant toute la durée de celui-ci pour une raison évidente de contrôle. L'ouverture du chantier doit être notifiée et une déclaration adressée au maire de la commune.

Il ne peut être accordé que pour une construction dont le plan a été établi par un architecte inscrit au tableau de l'Ordre national.

Le permis de construire est donné pour une construction individuelle mais il peut être accordé globalement pour une opération d'habitat réalisée par un opérateur public ou privé sous réserve que le plan d'aménagement préalable ait été élaboré par un urbaniste inscrit au tableau de l'Ordre national.

## E. Le permis de démolir

Il « est un acte administratif qui autorise la destruction partielle ou totale d'un immeuble bâti » (Art. 114.1). Il constitue une obligation préalable à tout acte de destruction et s'impose aussi à l'Etat, aux collectivités territoriales décentralisées, aux établissements publics, et aux concessionnaires de services publics. *Par contre, il ne s'applique pas aux constructions réalisées sur un permis d'implanter.*

Il fait l'objet d'un dossier de demande comportant outre un formulaire ad hoc rempli, des annexes dont un plan de situation et un plan de masse des constructions à détruire. La demande justifie un affichage d'un avis de dépôt à la mairie pendant la durée de l'instruction qui ne saurait excéder 45 jours à compter de la date de son dépôt. A défaut d'une décision de rejet dans le délai, le permis est réputé acquis.

Il est délivré par le maire de la commune, sur décision d'une commission ad hoc (art. 40 Décret 0739). Il est périmé si la destruction n'est pas réalisée dans le délai de un an à compter de la date de délivrance du permis. Le permis doit être affiché sur le chantier pendant la durée de celui-ci et une déclaration d'ouverture de chantier doit être adressée par le demandeur à la mairie.

## F. Le certificat de conformité

Il s'agit plutôt d'un instrument de contrôle que d'un instrument d'accès au sol ou à la construction. Il est « l'acte par lequel le maire constate que l'ouvrage réalisé est conforme aux indications contenues dans les documents ayant fait l'objet de la délivrance du permis de construire ou du permis d'implanter dudit ouvrage ». C'est un acte obligatoire.

Le bénéficiaire de la construction doit adresser une déclaration selon un modèle fixé par arrêté, au maire de la commune dans les trente jours de la date d'achèvement des travaux. Un plan de récolement est joint qui doit permettre à la mairie de vérifier la conformité des travaux réalisés. Si le constat est positif, le maire délivre le certificat de conformité dans un délai de 45 jours à compter de la date de dépôt de la déclaration. Dans le cas contraire, le maire avise le déclarant des irrégularités constatées et qui devront être modifiées ou des pénalités imposées.

<sup>22</sup> Les deux décrets de 2008 abrogent une bonne partie du texte de 1968 mais pas son intégralité. Peuvent être considérées comme abrogées les dispositions relatives au permis de construire (art. 33 à 51), les règles relatives aux contrôles et sanctions (articles 52 à 59). Mais un travail beaucoup plus précis de « nettoyage des textes » reste à faire si l'on voulait disposer d'un véritable code de la construction car, par exemple, il existe des dispositions de l'arrêté de 1968 qui doivent aussi être considérées comme abrogées. Sur ce sujet, cf. *Code de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat*, de G.H. Dzeukou, Editions juridiques camerounaises, 1<sup>ère</sup> édition, 2010



Concrètement, sur le plan juridique, on peut considérer que la quasi totalité des terrains constituant le territoire administratif de la CUD sont juridiquement affectés.

Les réserves foncières relevant du domaine national, c'est à dire sous le contrôle de l'administration (l'Etat qui peut les mettre à la disposition de la CUD), sont très peu nombreuses et situées dans des zones dont l'utilisation est soumise à des contraintes particulières comme l'Ile de Manoka (88 000 ha).

La plupart des terrains de ce domaine national ont été rétrocédés (notamment en 1992) par l'Etat à des communautés coutumières ou familiales qui les ont largement fait titrer en leur nom, ces « indivisions » posant par ailleurs de multiples problèmes de fonciers liés à l'absence de définition claire des pouvoirs de contrôle de la terre en leur sein. (fig.)

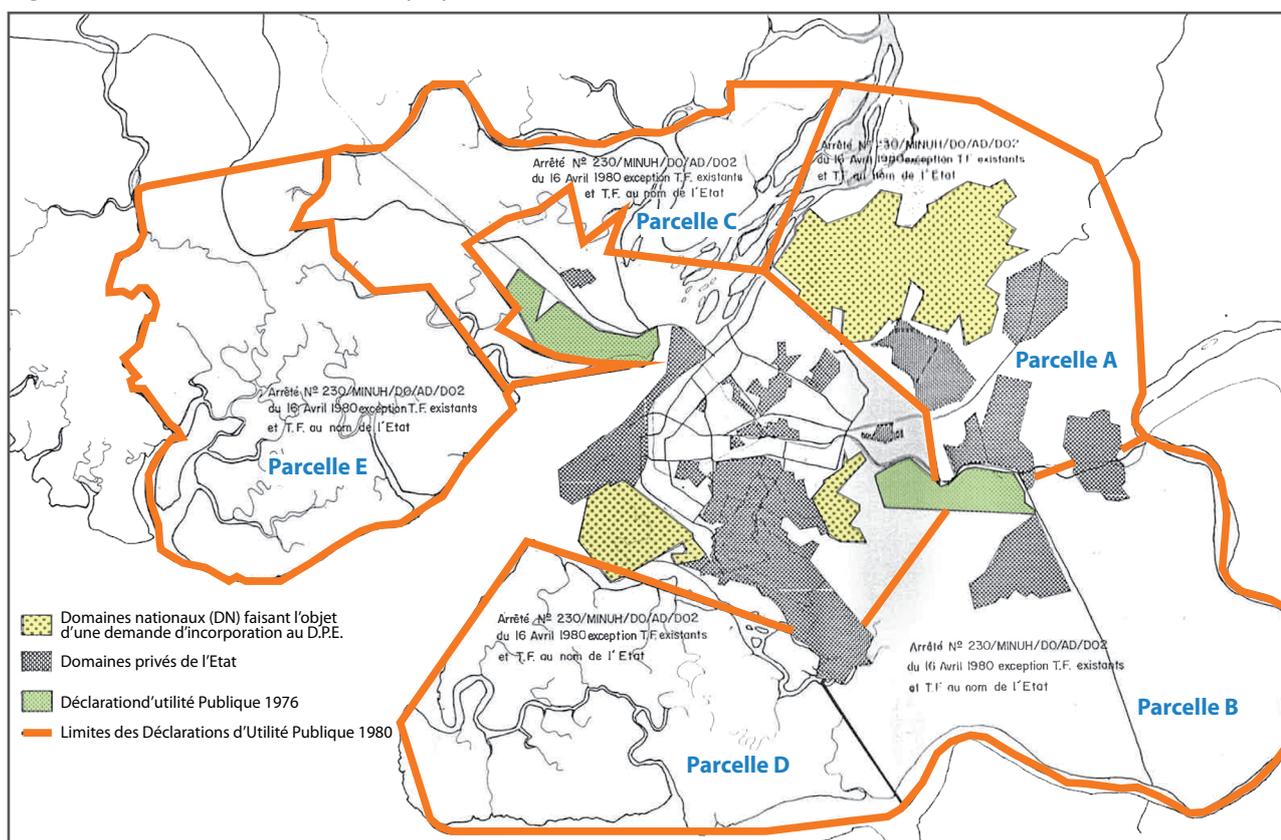
La remise en ordre de l'urbanisme à Douala devrait donc prendre en compte cette réalité:

- pratiquement, tous les terrains « utiles » sont immatriculés, voire même « lotis » et ce dans des conditions, qui peuvent laisser la porte à de multiples conflits ;
- la mise en conformité des situations foncières avec les textes et leur régularisation nécessite un investissement considérable en moyens des services concernés;

- dans tous les cas, il convient de s'assurer de la régularité des titres en question dès lors qu'il faudra envisager une intervention liée à la mise en application des grands investissements et des zonages du POS ;
- les réserves foncières publiques encore disponibles, notamment sous la forme de titres fonciers établis au nom de la CUD, ou de l'Etat (à charge pour celui-ci de les transférer éventuellement à la CUD), devraient faire l'objet de mesures de protection efficaces, permanentes. Cela suppose que ces réserves soient identifiées clairement sur le terrain, connues de tous les services, et surtout d'ores et déjà « affectées » à des utilisations à venir, lesquelles devraient être à relativement court terme, faute de quoi on peut s'interroger sur la pérennisation de ces réserves ;
- une carte foncière de l'ensemble du périmètre urbain, appuyée sur les données disponibles au Cadastre, devrait être établie et diffusée auprès de tous les services publics concernés, y compris les gestionnaires de réseaux ; elle devrait faire l'objet d'une sensibilisation/information auprès de la population, pour éviter au minimum que des spéculateurs<sup>1</sup>, ne puissent invoquer l'ignorance de l'état juridique du terrain pour justifier leur occupation ;
- il serait sans doute pertinent, durant la période d'élaboration des documents d'urbanisme, de *suspendre*

<sup>1</sup> Il y en a de nombreux, d'autant plus que la terre permet d'accéder vite à des ressources trop rares par ailleurs

Fig. 39 - Situation foncière lors de la préparation du SDAU de 1983



## Encadré 11

### Les régimes fonciers tels que définis par les ordonnances de 1974

Le dispositif législatif et réglementaire actuel est composé d'une multiplicité de textes, d'ancienneté variable, relativement bien structurés, mais dont l'esprit, le contenu et les principes fondamentaux apparaissent aujourd'hui assez inadaptés. L'ensemble de ce dispositif doit être considéré comme structuré autour de la réforme de 1974, basée sur le souci du législateur de donner à l'Etat les moyens de mener une politique domaniale et foncière très centralisée et très volontariste. Cette volonté n'a malheureusement pas été concrétisée dans une réelle finalisation de la législation et de la réglementation, puisque l'on conserve un certain nombre de problèmes, d'incertitudes.

Le dispositif comporte les grandes catégories suivantes :

- Le domaine public : son régime est défini par les dispositions spécifiques de l'ordonnance 74-1 du 6 juillet 1974. Faute de décrets d'application de ce texte, la pratique administrative se réfère à un décret de 1921, notamment pour la gestion des dépendances de ce domaine par des concessions ou des droits d'occupation selon les règles classiques. Concrètement, le domaine public est mal connu, mal compris, rarement appliqué (il suffit de regarder les espaces publics à Douala) et encore moins valorisé. La législation relative au domaine public a été modifiée en 1996 par la loi-cadre relative à la protection de l'environnement<sup>1</sup>, notamment à propos du domaine public maritime (littoral et eaux maritimes, ce qui s'applique en particulier au cas de Douala), en particulier<sup>2</sup> dans son article 34 relatif aux occupations dudit domaine ;
- Le domaine national, curieusement intégré dans le texte de base régissant le régime foncier<sup>3</sup>, alors que les terrains concernés ne font pas l'objet d'un droit de propriété établi par écrit et que les mêmes terrains sont susceptibles d'être incorporés au domaine, public ou privé de l'Etat.<sup>4</sup> Ce domaine contient « *les terres qui ne sont classées dans le domaine public ou privé de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public* », l'alinéa suivant du texte précisant que « *ne sont pas incluses dans le domaine national les terres faisant l'objet d'un droit de propriété tel que défini à l'article 2 ci-dessus* » (art.14 al. 1 et 2 Ordonnance 74-1). Ces dispositions sont précisées par l'article suivant de la même ordonnance : « *les dépendances du domaine national sont classées en deux catégories : 1<sup>er</sup>) les terrains d'habitation, les terres de culture, de plantation, de pâturage et de parcours dont l'occupation se traduit par une emprise évidente de l'homme sur la terre et une mise en valeur probante.* (En fait, les terrains objet de droits coutumiers) 2<sup>ème</sup>) *Les terres libres de toute occupation effective* (les terrains vacants et sans maître) ». L'Etat peut disposer des terrains relevant de ce domaine national par voie de concession, de bail ou d'affectation ; il peut les classer dans son domaine public ou les incorporer dans son domaine privé.<sup>5</sup> Il faut enfin signaler que la législation ne prévoit pas de différenciation de procédure entre les zones rurales et les zones urbaines, sinon pour les conditions de mise en valeur des terrains ;<sup>6</sup>
- Le domaine privé de l'Etat et des autres personnes morales de droit public : (ordonnance 74-2 du 6 juillet 1974) Il comprend les terres acquises à titre onéreux ou à titre gratuit, « *les terrains qui supportent les édifices, constructions, ouvrages et aménagements réalisés et entretenus par l'Etat, ...* », les concessions rurales ou urbaines frappées de déchéance ou du droit de reprise, les prélèvements de l'Etat sur le domaine national (art. 10 Ordonnance 74-2). L'Etat peut disposer des terrains de son domaine privé comme le ferait tout propriétaire de droit privé. Il peut également l'affecter à des personnes morales de droit public, et l'attribuer en jouissance, à des personnes publiques ou privées ;
- Les terrains relevant du régime foncier, c.a.d sur lesquels est reconnu un droit de propriété privée, soit par un titre foncier, soit par un document authentique. L'ensemble des règles applicables à ces terrains est l'objet d'un texte de 1974, modifié et complété en 1977<sup>7</sup>. En 2005, la conservation de ces titres a été déconcentrée au niveau départemental<sup>8</sup>;
- Les droits coutumiers bénéficient d'un régime spécifique, même s'ils peuvent être partiellement, rattachés à la catégorie précédente et si, dans la législation, ils relèvent du domaine national. En effet, ils peuvent être transformés en droit de propriété immatriculé si les conditions d'occupation et d'exploitation sont satisfaisantes.<sup>9</sup> Les incertitudes de la loi témoignent de l'ambiguïté permanente des rapports entre administration et monde coutumier. De fait, aux termes de la loi, tous les statuts coutumiers auraient dus être « modernisés », transformés en droit écrit, à peine de déchéance, dans les dix ans à compter de la date de promulgation du texte. Dans la pratique, il n'en a rien été et ces droits sont d'autant plus présents que l'administration est plus ou moins forcée de les reconnaître, en dépit de la loi.

1 Loi n° 96-12 du 5 août 1996, portant Loi-cadre relative à la gestion de l'environnement.

2 Art. 34 Loi n° 96-12 : « 1) L'administration chargée des Domaines peut accorder, sur demande, une autorisation d'occupation du domaine public. L'occupation effectuée en vertu de cette autorisation ne doit entraver ni le libre accès aux domaines publics maritime et fluvial, ni le libre circulation sur la grève, ou être source d'érosion ou de dégradation du sol. 2) Seules sont autorisées sur le domaine public maritime et fluvial, à titre d'occupation privative temporaire, les installations légères et démontables. »

3 Ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974, fixant le régime foncier

4 Le législateur a voulu dissocier les terrains faisant partie du domaine et ceux qui n'en relèvent pas, regroupant ces derniers sous la rubrique régime foncier. Cependant, le concept même de domaine national ne procède pas de la logique de ce dernier.

5 Art. 17 Ordonnance précitée, tel que modifiée par l'Ordonnance 77-1 du 10 janvier 1977

6 En zone rurale, préalablement à l'attribution de concessions sur le domaine national, la commission consultative (voir organisation de la gestion domaniale) doit proposer au préfet la répartition de l'espace rural en zone agricole et zone pastorale, selon les besoins des populations (Art. 14 Décret n° 76-166 du 27 avril 1976, fixant les modalités de gestion du domaine national).

7 Art. 2 Ordonnance 74-1 précitée : « Font l'objet du droit de propriété privée... : a) les terres immatriculées ; b) les « freehold lands (terrains situés dans les zones de colonisation anglaise) ; c) les terres acquises sous le régime de la transcription (soit avant la mise en place de l'immatriculation) ; d) les concessions domaniales définitives donc des terrains mis en valeur, celle-ci étant constatée, mais sans que le concessionnaire ait demandé l'attribution d'un titre foncier) ; e) les terres consignées au « Grundbuch » (donc des terrains inscrits au livre foncier du régime allemand) ».

8 Décret n° 2005/320 du 08 décembre 2005 portant organisation du Gouvernement (Création du MINDAF) et Décret n° 2005/481 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 76/165 fixant les conditions d'obtention du titre foncier.

9 Art. 17 Ordonnance n° 74-1 « les collectivités coutumières, leurs membres ou toute autre personne de nationalité camerounaise qui... occupent ou exploitent paisiblement des dépendances de première catégorie prévue à l'article 15, continueront à les occuper ou à les exploiter. Ils pourront, sur leur demande, y obtenir des titres de propriété « pour comprendre la portée de cet article, il faut ajouter les dispositions de l'article 15 : « les terrains d'habitation, les terres de culture, de plantation, de pâturage et de parcours dont l'occupation se traduit par une emprise évidente de l'homme sur la terre et une mise en valeur probante. ». Si le décret d'application de l'ordonnance indique la procédure pour obtenir le titre foncier, il ne fixe rien concernant les paramètres permettant d'apprécier l'évidence de l'emprise, le caractère probant de la mise en valeur, ni la paisibilité de l'occupation, encore que cette dernière puisse être mise en évidence par l'enquête préalable à l'immatriculation.

Fig. 40 - Foncier engagé

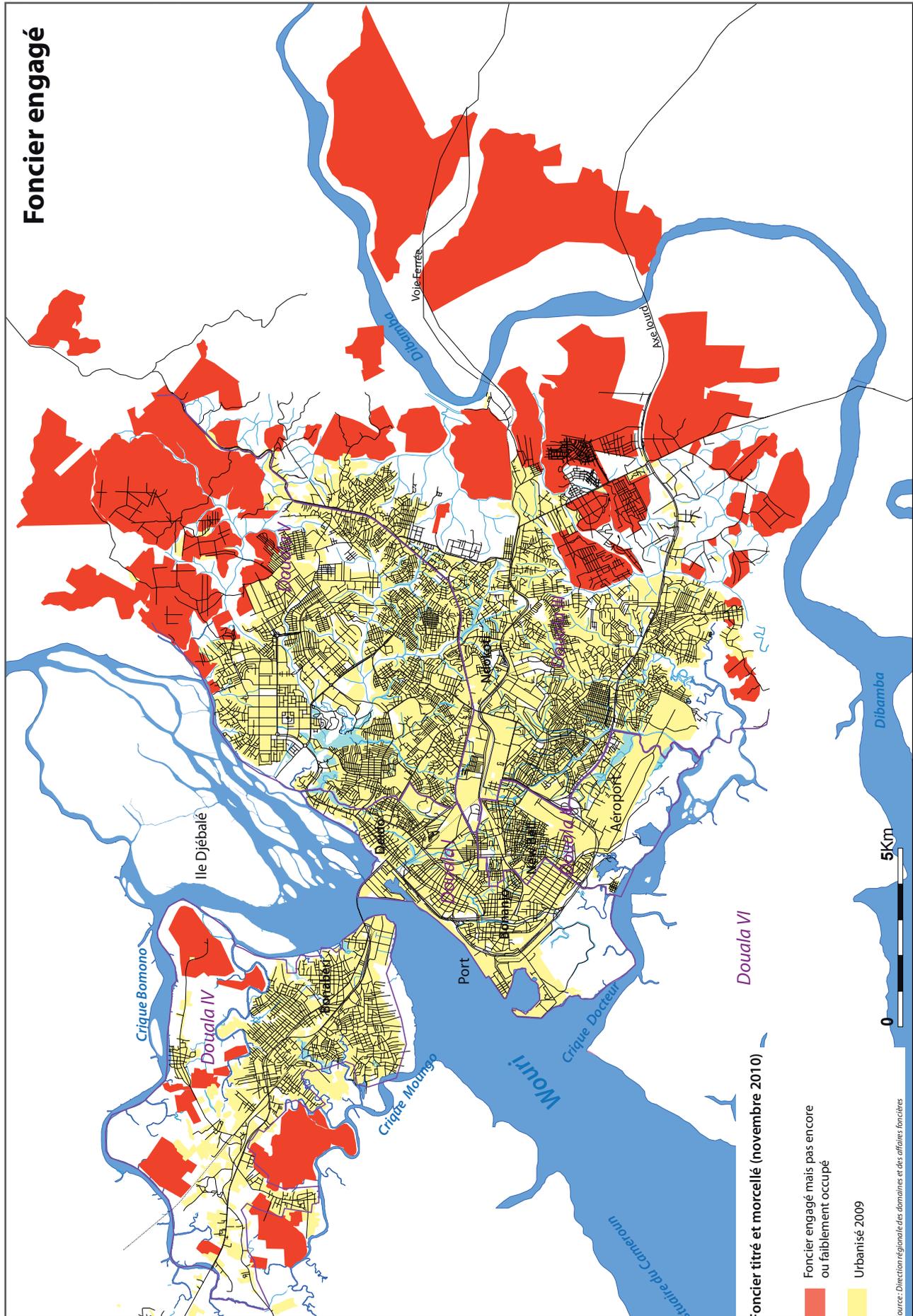


Fig. 41: Types d'habitat... types d'urbanisme....

