



HAL
open science

LA LÉGALITÉ DE L'ANNULATION PARTIELLE DU TITRE FONCIER PAR LE JUGE ADMINISTRATIF CAMEROUNAIS

Michard Bériot Ekelle Ngondi, Abane Engolo Patrick Edgard

► To cite this version:

Michard Bériot Ekelle Ngondi, Abane Engolo Patrick Edgard. LA LÉGALITÉ DE L'ANNULATION PARTIELLE DU TITRE FONCIER PAR LE JUGE ADMINISTRATIF CAMEROUNAIS. Cahiers de Méthodologie Juridique [Numéros spéciaux de la RRJ - Revue de la Recherche Juridique - Droit prospectif], 2024, 1 (12), pp.424- 451. <hal-04655063>

HAL Id: hal-04655063

<https://hal.science/hal-04655063v1>

Submitted on 21 Jul 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC0 1.0 - Universal - International License

LA LÉGALITÉ DE L'ANNULATION PARTIELLE DU TITRE FONCIER PAR LE JUGE ADMINISTRATIF CAMEROUNAIS

Patrick Edgard ABANE ENGOLO

Agrégé de droit public, directeur du Centre d'études et de recherches constitutionnelles, administratives et financières (CERCAF), université de Yaoundé II

Michard Bériot EKELLE NGONDI

Magistrat, docteur/Ph.D. en droit public, chercheur au Centre d'études et de recherches constitutionnelles, administratives et financières (CERCAF), université de Yaoundé II

Résumé: Le titre foncier, acte administratif unilatéral singulier, a une vie juridique qui le prédestine irrésistiblement à l'annulation par le juge administratif en cas d'illégalité. Et selon que l'illégalité qui l'entache est vénielle ou capitale, l'opportunité d'une annulation totale ou simplement partielle se discute avec acuité. En la matière, un « nouveau » paradigme sous-tendu par la conciliation entre légalité et sécurité juridique a vu le jour, qui postule qu'il est plus judicieux, en cas d'illégalité vénielle, d'opérer à défaut d'une annulation totale, une annulation partielle. Appliqué dans le cadre du contentieux de l'annulation du titre foncier par le juge administratif camerounais, ce modèle de pensée reste sujet à caution. En effet, son ancrage légal est marqué par une certaine dénivellation, tirée du caractère sophistiqué de l'annulation partielle du titre foncier au niveau de sa conception, et de son caractère étriqué au niveau de sa concrétisation.

Mots-clés: titre foncier – annulation partielle – acte administratif divisible – juge administratif – sécurité juridique

Abstract: *Land titles have a legal life that irresistibly predestines them to annulment by the administrative judge in the event of illegality. And depending on whether the illegality vitiating an administrative act is minor or major, the appropriateness of a « total » or merely « partial » annulment is debated with acuity. In this area, a « new » paradigm has emerged, underpinned by the reconciliation of legality and legal certainty, which postulates that when the illegality vitiating an administrative act is venial, it is more judicious to carry out, in the absence of a total annulment, a merely partial annulment. Applied in the context of the partial annulment of a land title by the Cameroon administrative judge, this system of thought remains open to question. In fact, the legal basis for this practice is marked by a certain unevenness resulting from the sophisticated nature of the partial cancellation of land title at the level of its conception, and its narrow nature at the level of its implementation.*

Keywords: *Land Title – Partial Cancellation – Divisible Administrative Act – Administrative Judge – Legal Certainty*

INTRODUCTION

La législation nationale fixant le régime foncier et domanial, issue des lois et décrets de 1974 et 1976¹, procède d'un péché originel. En effet, elle laisse poindre l'idée que les droits fonciers ne sont opérationnels que s'ils sont formalisés à travers un mécanisme d'enregistrement qui débouche sur la délivrance d'un document officiel: le titre foncier². Aux termes du décret n° 76-165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier, modifié et complété par le décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005, « le titre foncier est la certification officielle de la propriété immobilière³ ». Par cette disposition, le législateur procède à la sacralisation du titre foncier en l'érigeant comme l'acte unique probatoire de la propriété foncière. Cette opération emporte une double conséquence. *Primo*, le titre foncier est le seul document attestant de la propriété foncière; *secundo*, les autres droits réels immobiliers non expressément évoqués demeurent occultes⁴.

Cette toute-puissance affichée du titre foncier est renforcée par le système de nullité de plein droit appliqué à toute transaction (cession ou location) sur les terrains urbains ou ruraux non immatriculés⁵. Par ailleurs, la force probante du titre foncier se trouve enrichie par les attributs d'intangibilité, d'incontestabilité et d'irrévocabilité qui lui sont reconnus par le droit national⁶ et qui en font *a priori* un acte *sui generis* couvert par l'immunité. Ainsi, le titre foncier ne peut qu'exceptionnellement être remis en cause tant par la puissance publique que par les citoyens devant les juridictions administrative et judiciaire, ou même devant l'administration à l'occasion des recours administratifs voire lors des opérations d'aménagement ou d'expropriation pour cause d'utilité publique⁷.

Du point de vue contentieux, il apparaît alors que la toute-puissance du titre foncier se trouve édulcorée. Mieux, le mythe du titre foncier, acte inattaquable, intangible et définitif, devient un simple miroir aux alouettes. En effet, l'édulcoration de l'hyper-protection apparente dont bénéficie le titre foncier prend source

¹ Ladite législation est principalement constituée de l'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier; de l'ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial; et du décret n° 76-165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier, modifié et complété par le décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005.

² H. TCHANTCHOU, *Leçon inaugurale de la rentrée solennelle de l'École nationale d'administration et de magistrature (ENAM)*, 18 novembre 2019, inédit.

³ Voir article premier dudit décret n° 76-165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier, modifié et complété par le décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005.

⁴ J.-M.-V. BENDEGUE, *La genèse du régime foncier et domanial au Cameroun*, Tome I, *Analyse rétrospective*, Yaoundé, éditions du Codevy, 2020, p. 488.

⁵ Voir article 8 de l'ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial.

⁶ Aux termes de l'article premier du décret n° 76-165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier suscités, le titre foncier est inattaquable, intangible et définitif.

⁷ U. N. EBANG MVE, *Le titre foncier au Cameroun, recherche sur la spécificité d'un acte administratif unilatéral*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 23.

dans sa nature juridique : le titre foncier est un acte administratif unilatéral⁸ qui constate les droits réels déjà constitués sur un immeuble⁹.

Pour mémoire, un acte administratif unilatéral est un acte juridique qui se rattache à la fonction administrative et qui révèle les prérogatives de puissance publique dont dispose l'administration pour remplir ses missions de service public¹⁰. Au sens de la jurisprudence administrative, l'acte administratif est une manifestation de volonté administrative, destinée à produire des effets juridiques de nature à justifier l'ouverture d'un débat contentieux¹¹. L'administrativité du titre foncier s'établit dès lors qu'il est un acte juridique unilatéral, issu d'une opération, qui émane d'une autorité administrative, et enfin, qui crée des droits et des obligations à l'égard de son titulaire¹².

En tant qu'acte administratif unilatéral, le titre foncier est donc soumis au régime général des règles qui régissent l'élaboration, l'exécution et l'extinction des actes administratifs et qui le prédestine irrésistiblement à l'annulation pour excès de pouvoir par le juge administratif en cas d'illégalité¹³. À ce propos, les pouvoirs d'annulation du juge administratif sont destinés à lui permettre d'assurer le respect de la légalité en annulant, avec un effet rétroactif, les actes illégaux qui sont ainsi réputés n'être jamais intervenus¹⁴. En la matière, le décret du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier pose comme condition de fond à l'annulation du titre foncier, la faute de l'administration ou la fraude du bénéficiaire commise lors de la procédure d'obtention dudit titre¹⁵.

L'équation traditionnelle que le juge administratif applique dès lors est simple : illégalité = annulation = disparition rétroactive et *erga omnes* du titre foncier¹⁶. À l'observation, l'extrême violence de cette équation « draconienne » est devenue avec le temps, de moins en moins acceptable au regard de la sécurité juridique. En effet, le titre foncier est au cœur de la vie économique et sociale de l'État. Sa survie ou alors sa disparition est au centre des préoccupations des

⁸ A. MPÉSSA, « Le titre foncier devant le juge administratif camerounais : les difficultés d'adaptation du système *Torrens* au Cameroun », *Revue générale de droit*, volume 34, numéro 4, 2004, p. 635

⁹ Néanmoins, il convient de préciser que le juge administratif congolais s'est toujours refusé de se prononcer sur la nature administrative du titre foncier en déclinant sa compétence. *CS-CA, Claude Didier Mackouaki contre Henri Goteni*, octobre 2005.

¹⁰ J. PETIT et P. L. FRIER, *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 16^e édition, 2022-2023, p. 375.

¹¹ *Ibid.*, p. 378.

¹² A. MPÉSSA, « Le titre foncier devant le juge administratif camerounais : les difficultés d'adaptation du système *Torrens* au Cameroun », *op. cit.*, p. 635.

¹³ CE. Ass., 17 février 1950, arrêt *Dame Lamotte*.

¹⁴ R. MBALLA OWONA, *La notion d'acte administratif unilatéral en droit camerounais. Contribution à la théorie générale de la décision administrative*, Éditions universitaires européennes, 2011, p. 35

¹⁵ Voir l'article 2 alinéas 3 et 5 du décret n° 76-165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier, modifié et complété par le décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005.

¹⁶ R. THIELE, « La modulation des annulations et atténuation de leurs effets dans le contentieux de l'urbanisme », *Revue Droit et Ville*, volume 1, numéro 79, 2015, p. 45

citoyens, des opérateurs économiques, des institutions financières et des investisseurs. Par-là, la nécessaire sauvegarde de ces différents intérêts, conjuguée à l'impératif de préservation de l'ordre public, ont progressivement rendu inéluctable sinon défendable, l'assouplissement de cette équation¹⁷.

Pour y parvenir, le juge administratif camerounais¹⁸ a envisagé la possibilité d'une modulation de l'annulation et l'atténuation de ses effets, afin d'éviter l'annulation totale tout en corrigeant l'illégalité relevée. L'idée diffusée ici est celle qu'une annulation juridictionnelle ne débouche pas systématiquement sur le néant juridique. L'acte intéressé par une annulation peut parfois se maintenir dans le bloc de la légalité textuelle. Cette démarche a été rendue possible en souscrivant au paradigme de « l'économie de l'annulation¹⁹ » ou encore celui de « l'effet utile de l'annulation » dégagé par le Conseil d'État dans l'affaire Association AC et autres²⁰ et qui consistent à cantonner « l'annulation à ce qui est strictement nécessaire au respect du principe de légalité²¹ ». Autrement dit, le recours pour excès de pouvoir étant un recours objectif, le juge agit en l'espèce, non pas pour sauvegarder des droits subjectifs, mais pour rétablir la légalité qui a été méconnue par un acte administratif. Et lorsque l'illégalité qui entache un acte administratif est simplement vénielle ou non substantielle, il est plus judicieux d'y opérer à

¹⁷ P.-M. NGWA NGONDI, *Regards critiques sur la législation foncière au Cameroun*, mémoire master, université de Douala, 2021, 101 p.

¹⁸ Le juge administratif dont il s'agit ici est particulièrement celui du Tribunal administratif de Yaoundé qui s'est à maintes reprises illustré dans la mise en œuvre de cette pratique.

¹⁹ Y. AGUILA, concl. CE, 16 décembre 2005, *Groupement forestier des ventes de Nonant*, p. 583, *AJDA*, 2006, p. 320.

²⁰ Conseil d'État, Assemblée, 11 mai 2004, *Association AC et autres*.

²¹ Dans ladite affaire, l'association « Les amis d'agir ensemble contre le chômage », dite AC!, et d'autres requérants ont demandé au Conseil d'État d'annuler des arrêtés ministériels portant agrément d'avenants à la convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001 et de ses actes annexés ainsi que de la convention du 1^{er} janvier 2004 et de ses actes annexés. Le Conseil d'État a estimé que ces arrêtés étaient illégaux, tant sur le fond, en raison de clauses illégales contenues dans les actes agréés, que sur la forme, en raison de la composition irrégulière du comité supérieur de l'emploi consulté avant l'édition des arrêtés. En principe, l'annulation d'un acte administratif implique que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. À l'occasion de ce litige, le Conseil d'État a cependant admis pour la première fois qu'il puisse être dérogé, à titre exceptionnel, à cet effet rétroactif, lorsqu'il « est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets ». Le juge doit alors recueillir les observations des parties puis, après avoir examiné l'ensemble des critiques relatives à la légalité de l'acte en cause, il met en balance les conséquences de la rétroactivité de l'annulation avec le principe de légalité et le droit des justiciables à un recours effectif pour décider s'il y a lieu d'en limiter les effets dans le temps. Faisant application de ce raisonnement, le Conseil d'État a pris en considération les graves incertitudes pesant sur la situation des allocataires et des cotisants, ainsi que les risques de profonde désorganisation du régime d'assurance chômage, pour différencier les effets des annulations prononcées.

défaut d'une annulation totale, une annulation simplement partielle en limitant la portée de l'annulation prononcée par le juge²².

L'annulation partielle est cependant une véritable énigme juridique. Elle constitue une notion suffisamment complexe, pour qu'on lui consacre quelques développements introductifs tendant à en préciser le sens.

En effet, la pratique de l'annulation partielle constitue un changement du contenu de l'acte attaqué, puisque celui-ci est amputé de sa partie illégale. Cependant, l'étendue et la portée de cette amputation ne doivent pas être si larges, de sorte qu'elles constituent une véritable dénaturation de l'acte administratif initial²³. L'annulation partielle se borne à supprimer certains éléments de la décision, sans en créer aucun élément nouveau et sans que la partie annulée de l'acte n'altère le contenu du reste de la décision²⁴. Comme le souligne Michel Pierre Corbel, « l'annulation partielle ne porte pas atteinte à l'essentiel de l'acte administratif²⁵ » ou encore n'en détruit pas l'équilibre. L'autorité administrative qui l'a édictée doit se reconnaître dans la décision amputée de sa partie initiale²⁶.

L'annulation partielle débouche donc sur une suppression de l'acte dans ses parties illégales non essentielles sans pour autant toucher à sa substance. En la matière, « la substance » de l'acte attaqué bénéficie d'une sorte de totem d'immunité dont la violation ou l'atteinte fait *ipso facto* basculer l'annulation partielle dans le temple interdit de la réformation des actes administratif par le juge de l'excès de pouvoir, qui ne peut théoriquement prononcer autre chose que l'annulation de l'acte qui lui est déféré, ou le rejet de la requête²⁷. Or, l'annulation partielle se rapproche dangereusement du pouvoir de réformation²⁸.

En effet, si le juge administratif intervenait dans la réformation des actes administratifs, corrigeant lui-même lesdits actes, il serait en quelque sorte administrateur, et donc empiéterait sur le domaine de l'administration. Or, cette

²² Voir V. PAPADIMITRIOU, *L'annulation partielle des actes administratifs unilatéraux par le juge de l'excès de pouvoir*, DEA droit public interne, université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1991, 37 p.

²³ G. JEZE, « Essai d'une théorie générale sur la sanction des irrégularités qui entachent les actes juridiques », *RDP*, 1913, p. 286.

²⁴ E. LAFFERIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome premier, Paris, Berger-Levrault, 1896, p. 568.

²⁵ M.-P. CORBEL, « L'annulation partielle des actes administratifs », in *Actualité juridique. Droit administratif*, 1972, p. 138.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ J. GORDOU, *Les conséquences de la constatation de l'illégalité d'un acte administratif par le juge administratif*, université de Pau et des pays de l'Adour, thèse de doctorat, droit, économie et gestion, 1996, p. 65.

²⁸ En droit administratif pouvoir, la réformation des actes administratifs est un attribut du pouvoir hiérarchique qui permet à une autorité ou à un organe supérieur de faire disparaître une décision prise par une autorité ou organe inférieur, tout en lui substituant sa propre décision. Au contraire de l'annulation, la réformation entraîne donc non seulement la mise à néant d'un acte administratif, mais en outre, l'adoption par l'autorité qui l'a mis à néant, d'une nouvelle décision qui se substitue à cet acte. Voir J. PETIT et P. L. FRIER, *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 16^e édition, 2022-2023, p. 275.

démarche est inconséquente eu égard au principe de la séparation de la juridiction administrative et de l'administration active²⁹. Pis encore, le juge de l'excès de pouvoir ne peut pas utiliser le mécanisme de l'annulation partielle pour aboutir à une transformation de l'acte administratif qui lui est déféré. S'il le faisait, il s'arrogerait les pouvoirs propres du juge du plein contentieux qui contrairement à son homologue, bénéficie seul de pouvoirs élargis allant de l'annulation à la modification profonde des actes administratifs³⁰. Ainsi, on ne peut donc pas souscrire à l'opinion de Michel Ricard selon laquelle « l'annulation partielle n'est qu'un essart de la réformation³¹ » dans la mesure où entre les deux phénomènes existe une différence qualitative malgré leur ressemblance.

C'est notamment pour marquer cette différence avec la réformation et maintenir l'annulation partielle dans sa stricte limite, que le mouvement jurisprudentiel amorcé en 1954³² à rattaché de manière inextricable l'annulation partielle au concept de « divisibilité ». Le juge ne procède à une annulation partielle que lorsqu'il estime la partie illégale « divisible » de l'essentiel de l'acte, c'est-à-dire susceptible de disparaître sans pour autant priver la partie restante de son équilibre ou de sa portée pratique. Au cas contraire, il prononcera l'« indivisibilité », et exclura par là même toute possibilité d'amputation. L'équation est donc simple : « la divisibilité de l'acte ouvre la voie à l'annulation partielle ; l'indivisibilité la ferme³³ ».

En droit camerounais, la question de l'annulation partielle du titre foncier reste sujette à caution. Elle est saturée des positions multiples qui se superposent, s'entrecroisent, renvoient les unes aux autres, et entre lesquelles le glissement est constant. En témoigne, la position tranchée de la Cour Suprême exprimée par son Premier Président dans son allocution à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée judiciaire 2022 en ces termes :

« on doit rappeler ici qu'après l'annulation d'un titre foncier issu de l'immatriculation directe, le terrain retourne dans l'assiette du domaine national ; on ne peut ni rectifier le titre par substitution de nom, ni le faire revivre partiellement. La procédure doit être reprise pour aboutir à l'établissement d'un nouveau titre foncier³⁴ ».

²⁹ P. DELVOLVE, « Justice administrative et séparation des pouvoirs », *Revue-commentaire S.A.*, volume 3, numéro 179, 2022, p. 563-575.

³⁰ V. PAPADIMITRIOU, *L'annulation partielle des actes administratifs unilatéraux par le juge de l'excès de pouvoir*, *op. cit.*, p. 5.

³¹ M. RICARD, « Plaidoyer pour la reconnaissance d'un recours en déclaration des droits », in *la gazette du palais*, 2^e semestre, 1984, p. 346.

³² CE, 2 avril 1954, *Demoiselles Thévenot et Saumont*, p. 210, concl. LAURENT.

³³ M.-P. CORBEL, « L'annulation partielle des actes administratifs », art. cit., p. 139.

³⁴ Voir Allocution du premier président de la Cour suprême du Cameroun, audience solennelle de rentrée 2022, p. 8.

Emboitant le pas à l'instance faîtière du pouvoir judiciaire, l'administration foncière représentée par le MINDCAF³⁵, acteur majeur du processus d'établissement du titre foncier, dénie elle aussi au juge administratif la compétence de rectifier le titre foncier dans ses différents mémoires en défense à l'occasion des recours contentieux. Elle pose :

« [...] Que l'une des phases déterminantes de la procédure d'immatriculation est le constat d'occupation et d'exploitation dont seule la commission consultative a compétence pour y procéder [...] Qu'accéder à une demande de rectification du titre foncier, conduirait le juge administratif à se suppléer à ladite commission en déclarant fondé le demandeur auteur des mises en valeur, condition sine qua non de la poursuite d'une procédure d'établissement du titre foncier par voie d'immatriculation directe [...] Mais attendu que la loi n'a pas prévu cette éventualité[...] Que le juge de céans doit se déclarer incompétent³⁶ ».

Ces positions successives de la Cour Suprême et de l'administration foncière tranchent cependant avec la position des tribunaux administratifs³⁷ qui n'hésitent pas à prononcer la rectification des titres fonciers lorsqu'ils sont saisis. Dans l'affaire *Essono Ova Mbessa*, le juge du Tribunal administratif de Yaoundé a procédé à la rectification d'un titre foncier en ces termes :

« [...] article 1^{er} : Le recours de dame Essono Ova Mbessa est recevable ; Article 2 : Il est justifié. Le titre foncier n° 5900/Mfoundi est rectifié par adjonction du nom de dame Essono Ova Mbessa [...]³⁸ ».

Dans le même ordre des idées, le juge administratif de Yaoundé saisi d'un recours aux fins de rectification d'un titre foncier dans l'affaire *Succession Samuel Eboua contre État du Cameroun (MINDCAF)* et *dame Ndzie Françoise épouse Mbarga*³⁹, va procéder à une requalification de la demande⁴⁰ et prononcer l'annulation partielle du titre foncier en cause en ces termes :

« [...]Le recours de dame Ndzie Françoise épouse Mbarga est justifié ; par conséquent, le titre foncier n° 6913/Mefou et Afamba est partiellement

³⁵ Il s'agit du Ministère des domaines, du cadastre et des affaires foncières.

³⁶ Extrait du mémoire en défense de l'État du Cameroun (MINDCAF) dans l'affaire *Ottou Mbang Pius contre État du Cameroun (MINDCAF)*, *Nangop Elisabeth et Autres*.

³⁷ Par tribunaux administratifs ici, il faut entendre les Tribunaux administratifs et la Chambre Administrative de la Cour suprême.

³⁸ TA/Ydé, jugement n° 80/2016 du 8 mars 2016, *Essono Ova Mbessa c. État du Cameroun (MINDCAF)*. Voir également TA-Ydé, jugement n° 127/2015 du 22 septembre 2015, *Nga Omega Appolline c. État du Cameroun (MINDCAF)*.

³⁹ Jugement n° 406/2016/TA Yaoundé du 20 décembre 2016.

⁴⁰ Partant du postulat que les parties au procès administratif n'ont pas la pleine maîtrise des concepts et du vocabulaire juridiques, le juge administratif jouit d'un pouvoir inhérent d'interprétation qui se

annulé par substitution du nom de Eboua Samuel par celui de Ndzie Française épouse Mbarga ».

Pareillement, dans l'espèce *Succession Andze Tsoungui Gilbert contre État du Cameroun (MINDCAF)* et *dame veuve Amougou née Bidzogo Jacqueline*⁴¹, le juge s'est prononcé en ces termes :

« Le recours de dame veuve Amougou née Bidzogo Jacqueline est justifié ; Par conséquent, le titre foncier n° 2502/Mefou et Afamba est partiellement annulé par : suppression des noms de Andze Tsoungui Gilbert, Olinga Onana Barnabé, Andze Tsoungui Michel, Mani Martin, Messi Tsoungui Gilbert ; et adjonction du nom de dame veuve Amougou née Bidzogo Jacqueline [...] ».

À la vérité, la pratique de l'annulation partielle du titre foncier par le juge administratif n'est pas opérée *ex nihilo*. Elle prend source dans une jurisprudence abondante de la Chambre Administrative de la Cour Suprême, autrefois juge de premier ressort du contentieux administratif, qui a par le passé, procédé à la rectification des titres fonciers. En effet, dans l'affaire *dame Enobo Bénédicte Contre État du Cameroun*⁴², le juge de la chambre administrative a procédé à la rectification du titre foncier n° 1590/Mefou par adjonction de nom. Pis encore, en 2017 la Chambre Administrative de la Cour Suprême, juge de cassation cette fois, évoquant et statuant, a ordonné la rectification du titre foncier n° 306/Mefou et Akono par adjonction du nom de Maître Nougá⁴³. Ainsi, à l'instar de Monsieur Jourdain, le juge de la chambre administrative faisait donc de la prose depuis longtemps, sans savoir qu'il en faisait.

traduit par la qualification voire la requalification des termes de la requête maladroitement ou inefficacement formulés. *Grosso modo*, il s'agit pour le juge de donner à la demande du requérant sa portée juridique véritable. C'est ainsi que le juge administratif saisi d'un recours aux fins de retrait d'un acte administratif (compétence qui échoit pourtant à l'autorité administrative auteur de l'acte) va logiquement requalifier la demande de retrait en une demande en annulation. Tout comme il requalifiera une demande en rectification d'un acte administratif en demande en annulation partielle, qui est alors son équivalent devant le juge administratif. Le juge administratif a appliqué ce raisonnement dans l'affaire *Dame veuve Atangana née Nnomo Pascaline c. État du Cameroun (MINDCAF)*, TA/Ydé, jugement n° 16/2014 du 12 août 2014 en affirmant que « Qu'en demandant d'annuler le titre foncier n° 12760/Mfoundi, délivré sur une dépendance du domaine national de première catégorie mis en valeur uniquement par feu Atangana Pascal [...] Que dès lors qu'il revient au juge de qualifier et de requalifier au besoin les faits et les actes litigieux, à la condition de ne pas modifier le résultat recherché, cet objectif peut être obtenu en rectifiant le titre foncier n° 12760/Mfoundi par suppression des noms de sieurs Neme Sanama, Tchakounte Daniel, Mebara Etoundi et Aloumbe Nkama, pour ne laisser que celui du légitime propriétaire. »

⁴¹ Jugement n° 209/2016/TA Yaoundé du 20 décembre 2016.

⁴² Jugement n° 96/2002-2003 du 13 juillet 2003.

⁴³ Arrêt n° 71/SR/2017 du 27 décembre 2017, *maître Nougá contre État du Cameroun (MINDCAF)*.

Ce mouvement jurisprudentiel pendulaire de la juridiction administrative au sujet de l'annulation partielle du titre foncier, trahit mal le clair-obscur qui entoure cette pratique, avec en toile de fond la question de la juridicité ou de la légalité de cette pratique⁴⁴.

La légalité est « le principe en vertu duquel une activité doit être conforme au droit⁴⁵ ». Elle renferme une double dimension tirée de la conception de la légalité d'une part et de l'application de la légalité d'autre part⁴⁶. La conception est l'élément conditionnel de l'application et l'application est l'élément continu de la conception⁴⁷. Toutefois, il faut remarquer que ces deux dimensions de la légalité ne s'entendent pas toujours comme des larrons en foire. En effet, il arrive qu'entre ces deux dimensions subsiste une disjonction. C'est notamment le cas en matière d'annulation partielle du titre foncier.

À la lumière des développements susvisés, une affirmation généralisée et hâtive de la légalité de la pratique de l'annulation partielle du titre foncier en droit camerounais conduirait au dépassement de la question fondamentale de la présente réflexion. De manière prosaïque, il convient de se demander quelle appréciation peut-on faire sur la légalité de la pratique de l'annulation partielle du titre foncier en droit camerounais ?

Une telle interrogation n'est pas sans intérêt. Au plan théorique, elle permet d'analyser l'irruption et la réception de la sécurité juridique dans l'œuvre prétorienne du juge administratif camerounais, qui est l'un des marqueurs de la transformation et de l'évolution du droit public en Afrique⁴⁸. Au plan pratique, l'intérêt de cette problématique réside dans l'évaluation de l'ancrage légal d'une pratique à laquelle le juge administratif camerounais a recours en matière foncière et qui manque de fédérer les opinions des parties intéressées, dans la mesure où, aussi bien la Chambre administrative de la Cour suprême que l'administration foncière, dénie au juge administratif tantôt la compétence tantôt l'opportunité de recourir à un tel outil.

⁴⁴ R. ATEBA EYONG, « L'évolution du fondement idéologique du droit administratif camerounais », in *Les fondements du droit administratifs camerounais*, CERC/AF, 2016, p. 273-295.

⁴⁵ S. GUINCHARD et T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques*, 25^e édition, Paris, Dalloz, 2017-2018, p. 1226

⁴⁶ P. E. ABANE ENGOLO, *L'application de la légalité par l'administration au Cameroun*, thèse de doctorat, université de Yaoundé II Soa, 2009, p. 18.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ En effet, il est de bon aloi de relever que le droit public africain est engagé dans un processus de transformation sous-tendue notamment par l'idée de sécurité juridique. La stabilisation des situations administratives est ainsi une exigence de la sécurité juridique, et par ricochet, il y a donc un danger de la mutabilité excessive des situations juridiques. Lire à ce propos : M. ONDOA et P. E. ABANE ENGOLO, *Les transformations contemporaines du droit public en Afrique*, Paris, L'harmattan, 2018, p. 216. Lire également : P. E. ABANE ENGOLO, « la qualité du droit », in *RADSP*, vol 1, n° 1, janv-juin 2013, p. 87-110.

L'enjeu posé par cette interrogation induit pour sa réponse, la mobilisation d'une démarche méthodologique adéquate. Suivant la méthode normativiste choisie, la réponse à apporter à cette question sera fondée sur l'analyse des textes écrits, mais également des décisions de justice, qui participent à la préhension totale de la légalité de l'action du juge. Dès lors, l'analyse des textes et de la jurisprudence permet de se rendre compte d'une réalité au moins duale. La pratique de l'annulation partielle du titre foncier en droit Camerounais repose sur un socle légal caractérisé par une dénivelation. En effet, cette pratique est empreinte d'une légalité sophistiquée dans sa conception d'une part (I), et d'une légalité étriquée dans sa concrétisation d'autre part (II).

I. Une légalité sophistiquée dans sa conception

Dans l'exécution quotidienne de ses missions, le juge administratif se réfère à des normes qui justifient et encadrent ses actions. À l'instar de l'autorité administrative, il est lui aussi soumis au principe de la légalité. Ce principe signifie qu'il est tenu, à l'occasion des litiges qui lui sont soumis et qu'il doit trancher au risque de commettre un déni de justice, de se conformer à la loi ou plus exactement au droit, c'est-à-dire à un ensemble de règles de rangs et de contenus divers qui régissent *in situ* son domaine matériel de compétence⁴⁹.

Ces règles qui servent de base à l'action du juge administratif prennent le qualificatif de référents⁵⁰. Elles aiguillent le comportement du juge pendant le procès administratif et justifient ses décisions⁵¹. Ainsi, lorsqu'il est saisi en excès de pouvoirs dans le cadre de l'annulation partielle d'un titre foncier, le juge administratif s'appuie sur des référents juridiques tantôt apparents(A) tantôt latents(B) pour justifier ses décisions.

A. Les référents juridiques apparents de l'annulation partielle

Les décisions de justice portant annulation partielle des titres fonciers ne sont pas prises *ex nihilo*. Malgré le caractère objectif du recours pour excès de pouvoir, le juge administratif ne remédie pas spontanément à la légalité: « *Ne Procedat iudex ex Officio*⁵² ». Pour qu'il soit tenu de statuer sur les conclusions dont il est saisi, il faut que ce qui lui est demandé « ne se situe pas au-delà des limites des pouvoirs qui sont les siens⁵³ ». Ainsi, les pouvoirs du juge de l'annulation et donc, la perspective d'une annulation partielle sont de prime abord tributaires

⁴⁹ J.-C. ABAÏA OYONO, *La compétence de la juridiction administrative au Cameroun*, thèse de doctorat en droit public, université de Nantes, 1994, 512 p.

⁵⁰ P.-E. ABANE ENGOLO *L'application de la légalité par l'administration au Cameroun, op. cit.*, p. 61.

⁵¹ H. JACQUOT, « Le contentieux administratif au Cameroun », *RCD*, n° 8, 1975, p. 128.

⁵² Cet adage romain signifie « le juge ne peut agir d'office ».

⁵³ R. CHAPUS *Droit du contentieux administratif*, Paris, 13^e édition, Montchrestien, 2008, p. 541.

d'une habilitation légale. La légalité dont s'agit procède non seulement des textes écrits (1) mais également des décisions de justice(2) qui participent à la préhension totale des référents juridiques apparents de l'annulation partielle.

1. *Les référents textuels*

Les bases textuelles de l'annulation partielle sont identifiables au sein de l'ordre juridique traditionnellement présenté sous forme pyramidale. Elles vont des normes générales à celles qui ont une portée plus congrue. Il s'agit des normes juridiques secrétées à l'intérieur de l'État qui conditionnent l'activité du juge administratif⁵⁴. Elles se caractérisent notamment par leur généralité. La Constitution, la loi et les règlements servent ainsi de référents textuels plausibles à l'annulation partielle des actes administratifs par le juge homonyme.

D'emblée, la constitution du 18 janvier 1996 octroie au bénéfice du juge administratif camerounais, une clause générale de compétence⁵⁵ en matière de contentieux administratif, qui en fait d'office le juge de droit commun du contentieux administratif, tout en lui servant de base constitutionnelle à une extension prétorienne de ses compétences⁵⁶. En effet, aux termes de ladite Constitution: « La Chambre administrative connaît de l'ensemble du contentieux administratif de l'État et des autres collectivités publiques [...] »⁵⁷. Par cette disposition constitutionnelle, le constituant camerounais de 1996 donne une habilitation peu ou prou implicite au juge administratif à déterminer lui-même par voie jurisprudentielle, les matières qui relèvent du contentieux administratif.

Ipso jure, le constituant reconnaît par-là au juge administratif, la possibilité d'étendre son champ matériel de compétence au-delà des matières limitativement énumérées par la loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs⁵⁸. Autrement dit, le champ matériel de compétence de la juridiction administrative décliné à l'article 2 de la loi n° 2006/022 n'épuise pas le domaine du contentieux administratif. Il est certes limitatif, mais en aucun

⁵⁴ S.-E. KOUA, « La réforme du contentieux administratif du 29 décembre 2006 au Cameroun: regard rétrospectif d'un auditeur de justice administrative », *RADP*, n° 2, 2015, p. 149-165.

⁵⁵ La clause générale de compétence est une technique qui consiste par une disposition législative ou constitutionnelle concise, à préciser que le contentieux administratif ressortit de la compétence du juge administratif. Voir J. PETIT et P. L. FRIER, *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 16^e édition, 2022-2023, p. 194.

⁵⁶ M. LEMEE, *Les bases constitutionnelles du droit administratif(1789-1940): une théorie à l'épreuve de l'histoire*, thèse de doctorat, université de Rennes 1, 2017, 430 p.

⁵⁷ Voir article 40 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 modifiée et complétée par la loi n° 2008/001 du 14 avril 2008.

⁵⁸ Loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs.

cas exclusif⁵⁹. Ledit champ peut être enrichi par l'œuvre jurisprudentielle du juge administratif en s'appuyant sur l'article 40 de la Constitution.

C'est donc par cette habilitation constitutionnelle que le juge administratif est fondé juridiquement à faire rentrer dans son escarcelle, les matières nouvelles ou ignorées par le législateur à l'instar de l'annulation partielle des actes administratifs, et qui remplissent les critères organique et matériel d'autodétermination de la compétence du juge administratif⁶⁰.

Ensuite, la loi *stricto sensu* sert également de référent textuel à l'annulation partielle des actes administratifs par le juge administratif. En l'espèce, la loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs désigne *expressis verbis* les tribunaux administratifs comme les juridictions inférieures en matière de contentieux administratif⁶¹. Plus loin, elle fixe les matières du contentieux administratif en disposant que :

« Le contentieux administratif comprend : les recours en annulation pour excès de pouvoir et, en matière non répressive, les recours incidents en appréciation de légalité. Est constitutif de l'excès de pouvoir au sens du présent article : le vice de forme, l'incompétence, la violation d'une disposition légale ou réglementaire, le détournement de pouvoirs⁶². »

De la lecture de cette disposition, deux constats peuvent être dressés. Le premier (plus évident) est que les recours en annulation pour excès de pouvoir figurent au rang des matières du contentieux administratif et relèvent par voie de conséquence de la compétence du juge administratif, qui peut donc prononcer l'annulation des actes administratifs. Le second (moins évident) est l'absence de distinction opérée par le législateur à propos des recours en annulation. Or, il convient de rappeler avec Raymond Odent que « le contentieux de l'annulation comprend [...] les recours qui ne peuvent avoir pour objet que l'annulation totale ou partielle de la décision attaquée⁶³ ». Le juge administratif ne saurait donc se limiter uniquement à annuler ou refuser d'annuler l'acte litigieux, il peut aussi l'annuler partiellement⁶⁴. Il apparaît

⁵⁹ À titre comparatif, l'article 26 de la constitution du 18 janvier 1996 énumère les matières qui relèvent du domaine de la loi. Plus loin l'article 27 du même texte dispose que « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ressortissent du pouvoir réglementaire ». À s'y méprendre, on serait porté à croire qu'en dehors des matières énumérées à l'article 26, toutes les autres ressortissent du domaine du règlement. Pourtant, dans la constitution, l'on dénombre plusieurs matières qui relèvent du domaine de la loi mais qui ne sont pas énumérées à l'article 26. C'est le cas notamment de la déclaration de l'État d'urgence par le Président de la République, la formule du serment du président de la république nouvellement élu et ses modalités d'application, l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée nationale, la loi d'habilitation parlementaire.

⁶⁰ P.-E. ABANE ENGOLO, *Traité de contentieux administratif du Cameroun*, Paris, l'Harmattan, 2019, p. 170.

⁶¹ Voir article 2 alinéa 1.

⁶² Voir article 2 alinéa 3.

⁶³ R. ODENT, *Contentieux administratif*, tome 2, Paris, Dalloz, 2007, p. 247.

⁶⁴ SEBLO AMEGAS, *Le contentieux de l'annulation des actes administratifs unilatéraux en Afrique noire francophone : Cas du Congo, Cameroun, Bénin et Sénégal*, Sarrebruck, Éditions universitaires européennes, 2021, p. 83.

alors que dans l'écriture de la loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs, le législateur camerounais n'a pas distingué l'annulation totale de l'annulation partielle. Cette absence de distinction constitue *ipso facto* un terreau favorable à l'application de la maxime latine « *Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus* » dont la signification est « il est interdit de distinguer là où la loi ne distingue pas ». Autrement dit, la loi ayant disposé sans distinctions ni restrictions, il y a matière à voir dans le recours en annulation, un référent textuel de l'annulation partielle des actes administratifs par le juge administratif.

Enfin, les règlements constituent à leur tour, des fondements à la pratique de l'annulation partielle des actes administratifs par le juge homonyme. En effet, le décret du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier, modifié et complété par le décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005, aménage la cadre juridique de la rectification du titre foncier. L'article 39 dudit décret énonce que : « Lorsque les omissions ont été commises dans le titre de propriété ou dans les inscriptions, les parties intéressées peuvent en demander la rectification⁶⁵. » Plus loin, il est précisé que :

« Le Conservateur Foncier peut en outre rectifier d'office, sous sa responsabilité les irrégularités provenant de son fait ou du fait d'un de ses prédécesseurs, dans les documents ayant servi à l'établissement du titre ou à toutes inscriptions subséquentes. La rectification est autorisée par décret du Premier Ministre si elle porte atteinte aux droits des tiers. Ce décret précise le cas échéant, les modalités de sauvegarde des droits des tiers⁶⁶. »

Dans le même sillage, en droit Tchadien, le décret n° 67-186 du 8 janvier 1967 fixant le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers disposent en son article 47 que :

« Lorsque les omissions et erreurs ont été commises dans l'établissement des titres de propriété ou dans les inscriptions, les parties intéressées peuvent en demander la rectification. Le conservateur peut, de plus, rectifier d'office et sous sa responsabilité les erreurs provenant de son chef. »

À l'observation, l'analyse de ce cadre juridique fait ressortir une constante et une variable. La constante est que le titre foncier peut faire l'objet de rectification par l'administration d'initiative propre, ou à la demande des parties intéressées. Quant à la variable, lorsque la rectification à opérer porte atteinte aux droits des tiers, elle doit être approuvée préalablement par le Premier Ministre. Toutefois, dans les deux hypothèses, une constante invariable subsiste. Dans la mesure où l'administration peut être sollicitée pour procéder à une rectification, il est évident qu'en cas de silence ou de refus, le juge administratif sera saisi à l'effet d'amputer

⁶⁵ Voir article 39 alinéa 1.

⁶⁶ Voir article 39 alinéa 2 et 3.

le titre foncier querellé de ses parties illégales. Il procédera dans ce cas à une annulation partielle qui est l'équipollent contentieux de la rectification prononcée par l'autorité administrative, et dont les référents sont également identifiables dans la jurisprudence.

2. *Les référents jurisprudentiels*

Aborder la jurisprudence en tant que norme de référence en droit administratif, reviendrait en quelque sorte à remettre l'église au milieu du village⁶⁷. Ontologiquement, le droit administratif s'est construit sur des bases prétoriennes par un ensemble de décisions de justice rendues par les juridictions et réglémentant de façon globale l'action de l'administration⁶⁸. Dans le cadre de l'annulation partielle des actes administratifs, le mouvement jurisprudentiel s'amorce dès 1954 par l'arrêt *Demoiselles Thévenot et Saumont* rendu par le Conseil d'État. À cette occasion, le juge administratif français va, pour la première fois, se prononcer sur un recours en annulation partielle d'un acte administratif et fixera le principe selon lequel, à une demande d'annulation partielle d'un acte formant un tout indivisible ne peut qu'être opposé une irrecevabilité⁶⁹. Le raisonnement juridique adopté par le juge du Conseil d'État repose sur le postulat selon lequel: « une censure partielle d'un acte indivisible aboutirait à une modification substantielle de la décision attaquée⁷⁰ ».

Cette jurisprudence sera consolidée par le Conseil d'État dans une espèce *société Pavita* où le juge français va établir un considérant de principe selon lequel

« le juge administratif, lorsqu'il est saisi de conclusions tendant à l'annulation partielle d'un acte dont les dispositions forment un ensemble indivisible, est tenu de rejeter ces conclusions, quelle que soit, au demeurant la nature des moyens susceptibles d'être invoqués à l'encontre de la décision attaquée⁷¹ ».

Les hypothèses dans lesquelles ce raisonnement est appliqué sont notamment les délibérations des jurys de concours ou encore le permis de construire⁷².

En droit camerounais, la tropicalisation du mouvement jurisprudentiel de l'annulation partielle est récente. Elle est réalisée de manière homéopathique et est principalement l'œuvre du Tribunal Administratif de Yaoundé. Dans l'affaire *Dame*

⁶⁷ R.-P. NDOMAN ONANA, « Le pouvoir normatif des juges en droit camerounais. Réflexion à partir de l'anatomie de la décision de justice », *Revue Africaine de Droit et de Science Politique*, vol VIII, Numéro spécial, 2020- 2^e semestre, p. 153-175.

⁶⁸ J. PETIT et P. J. FRIER, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 129.

⁶⁹ W. LELIG, *L'office du juge administratif de la légalité*, thèse de doctorat, université de Montpellier, 2005, p. 71.

⁷⁰ Conseil d'État, 2 avril 1954, *Demoiselles Thévenot et Saumont*, p. 210, concl. LAURENT.

⁷¹ Conseil d'État, 5 novembre 1975, *Société Pavita*.

⁷² W. LELIG, *L'office du juge administratif de la légalité*, *op. cit.*, p. 72.

Ndzie Françoise epse Mbarga contre Succession Samuel Eboua, le juge administratif de Yaoundé a rendu un jugement en date du 20 décembre 2016 dont le dispositif suit:

« Article 1^{er}: Vu le jugement n° 85/ADD/2016/TA-YDE du 8 mars 2016; Article 2: l'intervention volontaire des ayants-droit de feu Samuel Eboua est recevable; Article 3: Le recours de dame Ndzie Françoise épouse Mbarga est justifié; par conséquent, le titre foncier n° 6913/Mefou et Afamba est partiellement annulé par substitution de nom de Eboua Samuel par celui de Ndzie Françoise épouse Mbarga; Article 4: Les dépens sont mis à la charge du Trésor public⁷³. »

Par cette décision de justice, la jurisprudence administrative locale s'est enrichie d'une décision de justice au caractère inédit.

En effet, alors qu'il a été saisi d'un recours pour excès de pouvoir en annulation d'un titre foncier, le juge administratif va, à la suite d'un transport judiciaire, constater la fraude du bénéficiaire du titre foncier querellé, qui s'est indûment approprié les mises en valeur du recourant. Par la suite, considérant que le titre foncier est un acte administratif divisible et donc susceptible d'annulation partielle, la juridiction administrative s'est appuyée sur l'article 39 du décret du 27 avril 1976 en concluant que la rectification du titre foncier est équipollente à l'annulation partielle⁷⁴.

Le même raisonnement sera repris par le juge de Yaoundé dans l'affaire *Succession Andze Tsoungui Gilbert contre État du Cameroun et Dame veuve Amougou née Bidzogo Jacqueline*. Dans le dispositif du jugement, la juridiction va prononcer tour à tour l'annulation partielle par substitution et par modification de la situation géographique du terrain litigieux :

« Le recours de dame veuve Amougou née Bidzogo Jacqueline est justifié; Par conséquent, le titre foncier n° 2502/Mefou et Afamba est partiellement annulé par: suppression des noms de Andze Tsoungui Gilbert, Olinga Onana Barnabé, Andze Tsoungui Michel, Mani Martin, Messi Tsoungui Gilbert; et adjonction du nom de dame veuve Amougou née Bidzogo Jacqueline et modification du lieu de situation qui est Akak I et non Ngale⁷⁵. »

Par ailleurs, en se reportant rétrospectivement, il est possible d'identifier dans la jurisprudence de la Chambre administrative de la Cour Suprême, plusieurs décisions de justice qui renvoient de manière sibylline à l'annulation partielle des actes administratifs et dont semble s'être inspiré le juge du Tribunal administratif de Yaoundé⁷⁶.

⁷³ Jugement n° 406/2016/TA Yaoundé du 20 décembre 2016.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Jugement n° 209/2016/TA Yaoundé du 20 décembre 2016.

⁷⁶ Dans l'affaire *Ndzie Françoise epse Mbarga contre Succession Samuel Eboua*, le juge du Tribunal Administratif de Yaoundé n'a pas hésité à affirmer que « [...] la rectification mieux la réformation étant alors équipollente à l'annulation partielle ». Ainsi, tout porte à croire que le juge du tribunal administratif s'est inspiré de celui de la chambre administrative qui a maintes fois rendu des

Dans l'affaire *Dame enobo Bénédicte contre État du Cameroun (MINUH)*, la Chambre administrative de la Cour suprême, statuant comme juge du contentieux administratif de premier ressort, a rendu le jugement dont le dispositif suit :

« article 1^{er} : le recours est recevable en la forme ; article 2 : Il est fondé, par conséquent il est ordonné la rectification du titre foncier 1590/Mefou du 19 juin 1997, par l'adjonction du nom de dame Enobo Bénédicte⁷⁷ ».

Par cette décision de justice, le juge de la Chambre administrative a ordonné *expressis verbis* le changement du contenu d'un titre foncier par l'adjonction du nom du recourant au rang des titulaires dudit titre. Et même si l'on peut s'étonner de l'absence de requalification de la rectification sollicitée devant l'autorité administrative en annulation partielle devant l'autorité juridictionnelle, il reste que cette démarche correspond *mutatis mutandis* à une annulation partielle.

Dans l'affaire *Maître Nougou contre État du Cameroun (MINDCAF)*, la Chambre administrative de la Cour suprême siégeant en sections réunies, statuant en appel et évoquant, a rendu un arrêt dont le dispositif inédit agrège lui aussi la démarche amorcée précédemment :

« Article 1^{er} : L'appel est recevable en la forme ; article 2 : au fond, il est justifié, par conséquent le jugement entrepris est annulé ; évoquant, article 3 : le recours est recevable en la forme ; article 4 : au fond, il est justifié, par conséquent il est ordonné la rectification du titre foncier n° 306/Mefou-Akono par l'adjonction du nom de Me Nougou⁷⁸. »

À l'observation, ces différentes décisions de justice rendues par les juridictions administratives camerounaises offrent un cadre jurisprudentiel crédible à l'annulation partielle du titre foncier. Combinées aux différents textes juridiques évoqués, ils constituent une base juridique plausible à la pratique de l'annulation partielle du titre foncier par le Juge administratif, dont les référents juridiques latents sont également identifiables.

B. Les référents juridiques latents de l'annulation partielle

Au-delà des textes juridiques et de la jurisprudence, l'annulation partielle du titre foncier en droit camerounais est sous-tendue par d'autres référents qui existent de manière diffuse, sans être apparents, mais qui peuvent à bien des égards être identifiés comme des fondements propitiatoires à cette pratique. Par ailleurs, bien que sous-jacents, la juridicité de ces fondements n'en est pas moins édulcorée dans la mesure où ils sont convoqués *expressis verbis* par le juge admi-

décisions de justice dans lesquelles il ordonnait « la rectification d'un titre foncier ». Voir Jugement n° 406/2016, TA Yaoundé du 20 décembre 2016.

⁷⁷ Jugement n° 96/2002-2003 du 31 juillet 2003.

⁷⁸ Arrêt n° 71/SR/2017 du 27 décembre 2017.

nistratif au rang des arguments motivant ses décisions de justice en la matière. C'est à partir de là que la nature divisible du titre foncier (1) et l'argument de la nécessité (2) constituent des référents latents de l'annulation partielle.

1. *La nature divisible du titre foncier*

Depuis l'amorce du mouvement jurisprudentiel autour de l'annulation partielle des actes administratifs, le destin de cette pratique a été lié aux notions de divisibilité/indivisibilité de l'acte litigieux, de telle sorte que: annulation partielle et acte divisible sont inextricablement liés. Une formule simple a dès lors vu le jour: « si l'acte administratif est divisible, la voie de l'annulation partielle est ouverte. Si l'acte est indivisible toute intervention du juge, sauf annulation totale, est interdite⁷⁹ ».

Il y a toutefois lieu de constater que la notion d'acte divisible/indivisible est une véritable énigme juridique. Et cela parce qu'il n'existe aucune disposition législative ou réglementaire expresse qui prescrit quand un acte est divisible et quand l'annulation partielle est possible. Pour preuve, cette notion est à peine effleurée par le législateur camerounais dans le cadre de la loi fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs. L'article 33 de ladite loi dispose alors que: « toute requête collective est irrecevable, sauf lorsqu'il s'agit d'un recours dirigé contre un acte indivisible⁸⁰ ».

La concrétisation de la notion d'acte administratif divisible/indivisible est donc une mission qu'il appartient au juge administratif d'accomplir et notamment avec l'aide de la doctrine administrative. À cet effet, il convient de préciser d'emblée que la définition de la notion de « divisibilité » entend englober *a contrario* celle de « l'indivisibilité » à laquelle elle est indissolublement liée.

À ce propos, le vocabulaire juridique de Capitant et Cornu présente la divisibilité comme « l'état de ce qui peut être divisé, soit matériellement soit intellectuellement sous un rapport envisagé⁸¹ ». Laconique, généraliste et insuffisamment précise, cette définition littérale frappe par son incomplétude. Elle est nécessairement enrichie par celle dégagée par Michel Pierre Corbel dans son étude consacrée à l'annulation partielle⁸² où l'auteur s'est attaché à démontrer que le fondement de l'idée de divisibilité est constitué par le maintien de l'essentiel de l'acte qu'elle frappe. Pour Corbel, le juge administratif ne saurait prononcer l'annulation partielle si ce procédé aboutissait à dénaturer la partie préservée de l'acte, parce que cela le conduirait *ipso facto* à faire acte d'administrateur⁸³.

⁷⁹ V. PAPANIMITRIOU, *L'annulation partielle des actes administratifs par le juge de l'excès de pouvoir*, op. cit., p. 9.

⁸⁰ Voir article 33 de la Loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs.

⁸¹ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 7^e édition, Paris, PUF, 2005, p. 321

⁸² M.-P. CORBEL, « L'annulation partielle des actes administratifs », art. cit., p. 138.

⁸³ *Ibid.*

De cette définition, il est possible de tirer plusieurs enseignements: *Primo* l'annulation partielle débouche nécessairement sur un changement du contenu de l'acte attaqué et c'est pour la maintenir dans ses strictes limites que la jurisprudence a été amenée à dégager le concept de « divisibilité ». *Secundo*, le changement du contenu de l'acte administratif attaqué ne doit pas être tel qu'il touche au cœur ou à la substance même de l'acte. *Tertio*, L'annulation partielle d'un acte indivisible n'apparaît donc pas prohibée parce qu'elle conduirait le juge à reformer l'acte en question, mais bien parce que l'annulation « de certaines de ses dispositions peut en détruire l'équilibre, en modifier les effets⁸⁴ ». Le juge ne cherche donc pas à éviter une réécriture de l'acte, mais davantage une désagrégation, une dénatura-tion de celui-ci⁸⁵. *Grosso modo*, l'autorité administrative qui a édicté l'acte querellé doit se reconnaître dans la décision amputée de sa partie initiale, faute de quoi le juge aura outrepassé ses pouvoirs⁸⁶.

Dans une étude comparative des droits français et helléniques portant sur l'annulation partielle des actes administratifs unilatéraux par le juge de l'excès de pouvoir⁸⁷, Vassillis Papadimitriou va monter d'un cran en dégagant les critères de la divisibilité que la jurisprudence administrative a forgés. De prime abord, il faut qu'il existe un « lien corporel » entre les divers éléments d'une décision. Autrement dit, il faut qu'il y ait une « unité d'instrumentum⁸⁸ » à savoir un acte ou document écrit. Ensuite, il faut que l'acte querellé, dans un souci de bon fonctionnement de l'administration, puisse subsister s'il est privé de ses parties illégales. En d'autres termes, il faut que la décision administrative après enlèvement de ses parties illé-gales puisse toujours produire ses effets juridiques (c'est le critère objectif)⁸⁹. Enfin, le critère subjectif cherche l'indivisibilité dans l'intention de l'auteur de l'acte. Dès lors que le juge administratif constate que la partie nulle et la partie valable de l'acte résultent d'une appréciation d'ensemble de la part de l'administration, en vertu de la compétence liée, alors il prononce la divisibilité⁹⁰. Aussi, il convient de préciser que les critères objectif et subjectif sont référés dans la jurisprudence tantôt ensemble tantôt séparément; mais ils ne sont ni alternatifs ni cumulatifs, ils sont successifs⁹¹.

⁸⁴ M.-P. CORBEL, « L'annulation partielle des actes administratifs », art. cit., p. 139.

⁸⁵ W. LELIG, *L'office du juge administratif de la légalité*, op. cit., p. 70.

⁸⁶ J. GORDOU, *Les conséquences de la constatation de l'illégalité d'un Acte Administratif par le Juge Adminis-tratif*, op. cit., p. 65.

⁸⁷ V. PAPADIMITRIOU, *L'annulation partielle des actes administratifs par le juge de l'excès de pouvoir*, op. cit., p. 23

⁸⁸ J. BOULANGER, « Usage et abus de la notion d'indivisibilité des actes administratifs », in *Revue Trimestrielle de Droit civil*, 1950, p. 1.

⁸⁹ G. DOUNGUE KAMO, *Le recours gracieux préalable au Cameroun, trente ans après*, mémoire de master en droit public, université de Dschang, 2011, p. 45.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Cela signifie que la mise en œuvre du critère subjectif a lieu uniquement dans le cas où le critère objectif ne conduit pas à la divisibilité.

À l'évidence, le titre foncier tel qu'il se présente en droit camerounais, est un acte administratif atypique⁹². L'ipséité qui le caractérise s'observe tant au plan organique que matériel. Organiquement, la spécificité du titre foncier résulte de l'intervention dans son élaboration, d'une pluralité d'acteurs non administratifs que sont les notaires, des notables et des riverains, qui malgré leur simple qualité de citoyens ont à contribuer à l'établissement du titre foncier. Matériellement, le titre foncier se présente comme un acte administratif volumineux résultant d'une succession d'autres actes administratifs qui sont exploitables de façon autonome quoiqu'ils lui soient associés. Il s'agit du plan, du procès-verbal de bornage, du bordereau analytique⁹³.

Par ailleurs, à en croire M. Anaba Mbo Alexandre⁹⁴, l'on est enclin à admettre au regard de la procédure de délivrance du titre foncier, qu'une fois que la Commission consultative a constaté les mises en valeur datant d'avant le 5 août 1974, l'administration a compétence liée⁹⁵. C'est notamment eu égard à ces éléments qu'il est loisible de conclure, à l'instar du juge administratif dans l'affaire *Succession Samuel Eboua* suscitée que « le titre foncier est un acte administratif divisible et donc susceptible d'annulation partielle ». Ce trait est accentué par l'opportunité ou la nécessité compte tenu du contexte ambiant.

2. L'opportunité/la nécessité comme fondement de l'annulation partielle

La nécessité ou l'opportunité⁹⁶ est construite comme étant le fondement, la base ou la cause de quelque chose ou alors d'une action. Elle est présente de façon explicite ou sous-jacente dans le discours sur le droit où elle exerce tantôt une fonction justificatrice⁹⁷ tantôt fonde l'existence même du système juridique⁹⁸.

⁹² Voir U. N. EBANG MVE, *Le titre foncier au Cameroun, recherche sur la spécificité d'un acte administratif unilatéral*, *op. cit.*, p. 268.

⁹³ *Ibid.*, p. 123.

⁹⁴ De regrettée mémoire. Il fut président du Tribunal administratif de Yaoundé de mars 2012 à octobre 2022.

⁹⁵ A. ANABA MBO, « Le contentieux de la rectification du titre foncier », exposé présenté lors du Séminaire de renforcement des capacités destiné aux Magistrats des tribunaux administratifs, aux avocats et aux cadres du Mindcaf, du 22 au 23 septembre 2016 au Framotel de Kribi.

⁹⁶ La nécessité est une autre appellation de l'opportunité. À ce sujet, le Conseil d'État est progressivement en train de faire disparaître la frontière de sa compétence entre la légalité et l'opportunité. Voir J. RIVERO et J. WALINE, *Droit administratif*, 18^e édition, Paris, Dalloz, 2000 « Le conseil d'État va même dans certains domaines jusqu'à exercer sous l'apparence d'un contrôle de légalité, un véritable contrôle de l'opportunité estompant ainsi, en pratique, le tracé de la frontière qui sépare les deux notions », p. 89.

⁹⁷ C'est notamment avec la formule « État de nécessité » que la notion de nécessité est saisie par le droit. La première affaire médiatisée est celle mettant en scène « le bon juge » Magnaud refusant de condamner Louise Menard pour un vol de pain invoquant notamment la faim qui animait la jeune femme au moment du délit, reflet de « l'impérieux besoin de se procurer un aliment de première nécessité ».

⁹⁸ P.-E. ABANE ENGOLO, *L'application de la légalité par l'administration au Cameroun*, *op. cit.*, p. 6.

À ce propos, le doyen Jean Rivero rappelle dans ses conclusions sous l'arrêt *Jamart* que l'existence du pouvoir de décision du chef de service trouve son fondement, en dehors de tout texte, dans le caractère de nécessité avec lequel il apparaît⁹⁹. La légalité formule alors un ensemble de règles visant à encadrer l'accomplissement de la nécessité. En l'espèce, l'orientation du curseur de la légalité vers la nécessité comme fondement de son action, participe d'une volonté du juge administratif de rechercher une plus grande efficacité de la justice administrative¹⁰⁰.

Le juge administratif prend en considération les motifs d'opportunité qui ne figurent presque jamais dans la rédaction de son jugement. Il mesure les incidences qu'une annulation totale ou partielle provoquerait. On peut dire qu'il fait implicitement une sorte de bilan entre les coûts et les avantages qu'une annulation partielle comportera¹⁰¹. À ce propos, il convient de souligner que l'immatriculation foncière repose sur un formalisme bureaucratique labyrinthique et prohibitif ponctué de charges financières suffisamment considérables¹⁰². Les frais de timbre, d'enregistrement et de diverses opérations s'accumulent¹⁰³. La superficie et le lieu de situation sont aussi des déterminants du coût; le type d'opération (morcellement, inscription) rentre également en ligne de compte.

Par ailleurs, le facteur « opportunité » fonde également le recours à la technique de l'annulation partielle par le Juge administratif au regard des risques avérés de troubles à l'ordre public générés par l'annulation totale des titres fonciers. En effet, les diverses opérations de démembrement, lotissement ou morcellement¹⁰⁴ effectuées sur les titres fonciers initiaux (titres mères) débouchent sur l'établissement de plusieurs titres fonciers dérivés dont la survie juridique est liée de manière inextricable au destin des titres initiaux. La cessation de vie juridique desdits titres mères, marquée par le retrait ou l'annulation emporte disparition des titres fonciers dérivés et l'extinction des droits fonciers autrefois constitués. Il y a donc une remise en cause frontale des droits acquis (souvent de bonne foi) et dont les conséquences au plan social sont susceptibles d'attenter à la sécurité ainsi qu'à la tranquillité publique¹⁰⁵.

Le constat implacable est donc que notre droit foncier ne connaît pas la sécurité juridique du moins dans sa version subjective qui renvoie à la sécurité juridique des droits et des situations individuelles¹⁰⁶. Seulement, et fort à propos, il va de soi que

⁹⁹ CE Sect. 7 février 1936, *Jamart, Lebon* 172 (note RIVERO).

¹⁰⁰ H. TCHANTCHOU, *Droit du contentieux foncier au Cameroun*, Paris, l'Harmattan, 2018, p. 148.

¹⁰¹ V. PAPADIMITRIOU, *L'annulation partielle des actes administratifs par le juge de l'excès de pouvoir*, op. cit., p. 16.

¹⁰² C. LIBII, *Le fédéralisme Communautaire, compromis pour la paix durable, la croissance collective, l'inclusion et le respect des entités*, Yaoundé, Dinimber et Larimber, 2021, p. 162.

¹⁰³ Voir Guide de l'usager: *Comment obtenir un titre foncier?*, Édition MINDCAF 2019.

¹⁰⁴ Voir article 25 et suivant du décret du décret n° 76-165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier, modifié et complété par le décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005.

¹⁰⁵ J.-D.-N. ATEMENGUE, *La police administrative au Cameroun: recherche sur le maintien de l'ordre public*, thèse de doctorat, université Jean Moulin Lyon 3, juillet 1995, p. 123.

¹⁰⁶ Jean Louis Bergel procède à une distinction de la sécurité juridique. Il distingue, d'une part, la sécurité juridique des sources de droit, et d'autre part, la sécurité juridique des droits et des

dans tout système juridique démocratique, la fonction première du droit demeure la sécurité juridique des citoyens¹⁰⁷. Ainsi, le recours aux mécanismes juridiques qui en permettent la protection à l'instar de la modulation des effets de l'annulation totale du titre foncier, s'impose alors comme une impérieuse nécessité. Laquelle renforce la légalité de l'annulation partielle du titre foncier quant à sa conception, quoique ladite légalité apparaisse étriquée dans sa concrétisation.

II. Une légalité étriquée dans sa concrétisation

La concrétisation ou la mise en œuvre de l'annulation partielle du titre foncier achoppe sur une difficulté : sa légalité est étriquée ou alors manque d'ampleur suffisante. Pour mémoire, la concrétisation consiste à rendre concret ou matériel ce qui était abstrait¹⁰⁸. Dans le langage juridique, cette notion renvoie à l'interprétation et l'application de la règle de droit pour la rendre effective¹⁰⁹.

Dans son implémentation par le juge administratif, l'annulation partielle vise la modification du contenu du titre foncier par la régularisation de ses parties entachées d'illégalités. Cette régularisation qui s'appuie sur des bases juridiques sophistiquées se caractérise cependant par son étroitesse devant le révélateur de légalité. En effet, si la régularisation des illégalités à caractère matériel est acceptable (A), celle des illégalités à caractère substantiel est pour sa part largement discutable (B).

A. La régularisation acceptable des illégalités à caractère matériel

La régularisation désigne un mécanisme opératoire grâce auquel un acte ou une situation juridique contraire au droit, peut se perpétuer dans la légalité par une action de mise en conformité¹¹⁰. Selon Jean Jacques Israël, il s'agit d'une correction positive d'une illégalité préexistante¹¹¹. En droit administratif, elle revêt deux acceptions dont l'une est préventive et l'autre curative¹¹². La régularisation préventive s'opère en dehors de toute action préventive et est l'œuvre de l'administration, tandis que la régularisation curative a cours devant le juge administratif et est conditionnée par le déclenchement d'une action contentieuse¹¹³.

situations individuelles. La première serait objective, alors que la seconde est subjective. Voir J.-L. BERGEL, *Théorie générale du droit*. Dalloz, coll. Méthode du droit, 2012, p. 43.

¹⁰⁷ B. DALIL, *Le droit administratif face au principe de la sécurité juridique*, thèse de doctorat en droit université de Paris-Ouest Nanterre la Défense, 2015, p. 12.

¹⁰⁸ *Le Robert pour Tous, Dictionnaire de la langue française*, Paris, 1994, p. 218.

¹⁰⁹ D. MBENGUE EYOUM, *La protection pénale de la constitution au Cameroun*, thèse de Doctorat, université de Douala, 2019, p. 169.

¹¹⁰ A. BACHERT, « La régularisation des actes administratifs », *RDP*, n° 1, 2019, p. 3.

¹¹¹ G. VEDEL, « préface », J. J. ISRAËL, *La régularisation en droit administratif français : étude sur le régime de l'acte administratif unilatéral*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, tome 138, 1981, p. 1.

¹¹² J.-M. BIKORO, « La régularisation des actes administratifs dans les États d'Afrique noire francophone », *RRJ*, n° 2, 2022, p. 1082-1118.

¹¹³ *Ibid.*

En contentieux administratif, la figure du juge de l'excès de pouvoir qui procède à la régularisation d'une illégalité entachant un acte administratif est un épiphénomène. Au Cameroun, l'espèce la plus illustrative est la substitution des motifs par le juge administratif dans l'arrêt n° 82/TE du 19 février 1960 *DJOM Pierre contre État du Cameroun*¹¹⁴. Le juge administratif congolais a également eu l'occasion de procéder à la substitution des motifs à défaut d'annuler un acte administratif¹¹⁵. En droit français, le Conseil d'État a lui aussi procédé dans deux espèces *El Bahi*¹¹⁶ et *Hallal*¹¹⁷ respectivement à la substitution de base légale et à la substitution de motifs des actes administratifs. Désormais, il est donc acté que le juge administratif a la possibilité de s'immiscer dans le contenu d'un acte administratif (sans nécessairement faire acte d'administrateur)¹¹⁸ pour le redresser en vue de le faire coïncider à la réalité.

Cette formule trouve application dans le cadre du titre foncier dont la rectification administrative prévue par l'article 39 du décret du 27 avril 1976 se mue en annulation partielle devant le juge administratif en cas d'omissions ou d'erreurs. Suivant la catégorisation dressée par Monsieur Tankeu Mathieu¹¹⁹, il est possible de distinguer les irrégularités tirées des éléments objectifs du titre foncier (1) de celles tirées de ses éléments subjectifs (2).

¹¹⁴ Dans ladite affaire, sieur Djom Pierre, auxiliaire de l'administration licencié pour indiscipline saisit le Tribunal d'État aux fins d'annulation de la décision de licenciement, sollicite sa réintégration avec effet au jour de son arrestation et paiement d'une indemnité en raison son licenciement. Au soutien de son recours, il argue que les motifs de son licenciement sont erronés. Le Tribunal d'État en examinant son recours, reconnaît que les motifs mobilisés par l'autorité administrative sont erronés, mais que la décision en elle-même reste valable pour d'autres motifs. Il prononce alors sa décision en ces termes : « Le Tribunal saisi de la demande d'annulation peut, en substituant par la pensée, les motifs légaux aux motifs erronés, dire que la décision est en réalité parfaitement valide ; Que tel est le cas en l'espèce. »

¹¹⁵ CE-CA, arrêt du 20 octobre 1971, *René Nzonga contre État du Congo*

¹¹⁶ CE, section du Contentieux, 3 décembre 2003, *Préfet Seine-Maritime c. El bahi*, n° 240267

¹¹⁷ CE, sSection du Contentieux, 6 février 2004, *Hallal*, n° 240560. Dans un arrêt dit *Hallal* en date du 6 février 2004, de principe, le Conseil d'État considère que « L'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué. »

¹¹⁸ P. DELVOLVE, « Justice administrative et séparation des pouvoirs », art. cit., p. 563-575.

¹¹⁹ M. TANKEU, *Problèmes émergents du contentieux administratif au Cameroun*, Yaoundé, Éditions CLE, 2021, 139 p.

1. *La régularisation des erreurs ou omissions objectives*

Le titre foncier sujet à régularisation par le juge administratif est celui qui est inexact. La présence de cette inexactitude se décline au travers des erreurs ou omissions. L'omission s'appréhende comme l'oubli d'un élément qui aurait dû être reporté dans le titre foncier¹²⁰, tandis que l'erreur est le report d'éléments inexacts dans ledit titre¹²¹. Dans un cas comme dans un autre, la conséquence est la présence de mentions erronées ou incomplètes dans les pages du titre foncier. Dès lors, ces inscriptions ont des incidences significatives sur la création des droits et obligations au bénéfice des parties intéressées par le titre foncier ainsi que sur l'espace matérialisé et certifié par ledit titre¹²².

C'est donc eu égard à leurs conséquences juridiques que la jurisprudence *Bongo Henri Aimé*¹²³ fonde toute partie intéressée (les parties ayant bénéficié du titre foncier établi ou celles qui ont été lésées par ledit titre) à solliciter la rectification de ces mentions devant l'administration foncière ou alors devant le juge administratif le cas échéant. Au rang de celles-ci, il est loisible de distinguer au gré de la pratique, les mentions dites objectives ou tirées des éléments objectifs de l'acte et qui se rapportent tantôt à la superficie du terrain objet du titre foncier, tantôt à la situation géographique de l'immeuble ou encore à l'inscription des droits réels immobiliers grevant l'immeuble immatriculé.

S'agissant de la superficie, lorsqu'un titre foncier couvre une aire ou une étendue plus grande que celle à laquelle pouvait légitimement prétendre son titulaire, il est possible de procéder à une annulation partielle du titre en cause, par soustraction de la superficie irrégulièrement annexée¹²⁴. Par ailleurs, dans le cas où un titre foncier d'une plus grande superficie englobe un autre d'une plus petite superficie, le juge administratif peut envisager de faire annuler partiellement le grand titre par soustraction de l'assiette du titre englobé. À titre d'exemple, une personne morale de droit public ayant bénéficié d'un terrain exproprié établit son titre foncier sur ledit terrain en englobant le titre foncier d'un tiers qui n'était en rien concerné par l'expropriation pour cause d'utilité publique. Pour restaurer le tiers lésé dans ses droits, la solution consisterait à annuler partiellement le titre foncier « englobant » par soustraction de l'assiette du titre foncier « englobé¹²⁵ ».

¹²⁰ U. N. EBANG MVE, *Le titre foncier au Cameroun, recherche sur la spécificité d'un acte administratif unilatéral*, *op. cit.*, p. 168.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*

¹²³ CS/CA, jugement n° 318 du 18 janvier 2006, *BONGO Henri Aimé contre État du Cameroun (Mindaf)*.

¹²⁴ M. TANKEU, *Problèmes émergents du contentieux administratif au Cameroun*, *op. cit.*, p. 23.

¹²⁵ A. ANABA MBO, « Le contentieux de la rectification du titre foncier », in actes du Séminaire de renforcement des capacités destiné aux magistrats, aux avocats et aux cadres juristes du Mindcaf sur le thème « le contentieux du titre foncier », du 22 au 23 septembre 2016 à Kribi, p. 21.

En rapport avec la situation géographique de l'immeuble, lorsqu'un titre foncier situe le terrain auquel il se réfère dans une localité différente de celle où ledit terrain est véritablement situé, il peut être procédé à une annulation partielle du titre foncier en cause par substitution de la localisation inexacte par celle appropriée¹²⁶. Dans le cadre du jugement n° 209/2016/TA-YDE, le juge du tribunal administratif de Yaoundé s'est prononcé sur le recours en annulation d'un titre foncier en ces termes :

« Le recours de dame veuve Amougou née Bidzogo Jacqueline est justifié, par conséquent, le titre foncier 2502/Mefou et Afamba est annulé partiellement par modification du lieu de situation qui est Akak 1 et non Ngale¹²⁷. »

Le juge administratif peut également procéder à l'annulation partielle d'un titre foncier par suppression des inscriptions des droits réels immobiliers ou des charges grevant de manière indue ou abusive un immeuble immatriculé à l'instar d'une inscription hypothécaire injustifiée. En effet, le décret fixant les conditions d'obtention du titre foncier ouvre la possibilité à toute personne intéressée d'intervenir dans la procédure d'établissement du titre foncier par une demande d'inscription de droit, en cas de prétention élevée sur l'existence d'un droit réel ou d'une charge susceptible de figurer au titre à établir¹²⁸. À l'issue de la procédure, l'autorité administrative procède à l'immatriculation du terrain au nom du requérant avec inscription des droits le cas échéant¹²⁹. L'inscription abusive d'une charge sur le titre foncier par l'administration foncière, peut alors faire l'objet de suppression dans le cadre d'une annulation partielle. Il en va de même des erreurs ou omissions de nature subjective.

2. *La régularisation des erreurs ou omissions subjectives*

L'action régularisatrice du juge administratif saisi en excès de pouvoir dans le cadre de l'annulation partielle d'un titre foncier touche également aux erreurs ou omissions à caractère subjectif ou tirées des éléments subjectifs de l'acte et qui ont été commises au moment de l'établissement du titre foncier. La subjectivité de ces irrégularités se déduit en ce qu'elles concernent l'identité ou alors le nombre des personnes inscrites au rang des titulaires du titre foncier.

¹²⁶ M. TANKEU, *Problèmes émergents du contentieux administratif au Cameroun*, op. cit., p. 23.

¹²⁷ Jugement n° 209/2016/TA Yaounde du 20 décembre 2016, *dame veuve Amougou née Bidzogo Jacqueline contre succession Andze Tsoungui*.

¹²⁸ Voir article 16 du décret n° 76-165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier, modifié et complété par le décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005.

¹²⁹ Voir article 20 du décret n° 76-165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier, modifié et complété par le décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005.

Au rang des hypothèses de régularisation, la plus envisagée et qui est d'ailleurs la plus vécue est celle qui porte sur la désignation des bénéficiaires du titre foncier¹³⁰. À cet effet, l'on peut évoquer le cas d'un bénéficiaire légitime des droits sur un immeuble immatriculé dont le nom n'a pas été inséré dans le titre foncier de l'immeuble alors même qu'il en a expressément fait la demande. Dans cette espèce, il sera procédé à une annulation partielle du titre foncier en cause par adjonction du nom du bénéficiaire lésé¹³¹. L'affaire *Maître Nougua contre État du Cameroun (MINDCAF)*¹³² peut ici servir à la démonstration.

En l'espèce, les sieurs Atangana Dieudonné Henri, Me Nougua et dame Siyapze Rose ont mis en valeur une parcelle du domaine national au lieu-dit Mbadoumou¹³³. Courant 1997, iceux ont introduit une demande d'immatriculation et la commission compétente a procédé aux constatations légales requises. Mais contre toute attente, le conservateur foncier usant de prétextes fallacieux et de commun accord avec sieur Atangana et dame Siyapze, a sans motif légitime omis le nom du requérant alors même que le nom et la signature de ce dernier figurent sur la demande d'immatriculation ainsi que sur le bulletin régional des avis domaniaux. Saisie en appel, la Chambre administrative de la Cour Suprême a, à l'unanimité de ses membres, annulé le jugement rendu en premier ressort puis (par évocation) a ordonné la rectification du titre foncier n° 306/Mefou et Akono par adjonction du nom de Me Nougua.

Dans le même ordre des idées, lorsque le nom d'un titulaire a été inscrit au rang des propriétaires indivis d'un titre foncier alors même que ce dernier ne remplissait pas les conditions exigées par la loi, il sera procédé à une annulation partielle du titre foncier en cause par soustraction du nom de l'intrus¹³⁴. Dans l'affaire *Dame veuve Mekongo Pauline*¹³⁵, la requérante et sa nièce (Aboui Marcelline) sont avec sieur Aboui Albert (un de leurs parents) héritiers d'une succession familiale. Chargé par ses deux parents de faire immatriculer leur terrain à leurs noms, ce dernier par des manœuvres frauduleuses, a plutôt fait immatriculer cette parcelle à son nom et celui de ses enfants ainsi que de deux autres tiers. La régularisation procédée par le juge administratif saisie a consisté à supprimer les noms des titulaires frauduleux et à rajouter celui des requérantes.

¹³⁰ U. N. EBANG MVE, *Le titre foncier au Cameroun, recherche sur la spécificité d'un acte administratif unilatéral*, op. cit., p. 168.

¹³¹ M. TANKEU, *Problèmes émergents du contentieux administratif au Cameroun*, op. cit., p. 22.

¹³² Arrêt n° 71/SR/2017 du 27 décembre 2017.

¹³³ Arrondissement de Mbankomo, département de la Mefou et Akono.

¹³⁴ A. ANABA MBO, « Le contentieux e la rectification du titre foncier », in actes du Séminaire de renforcement des capacités destiné aux magistrats, aux avocats et aux cadres juristes du Mindcaf sur le thème « le contentieux du titre foncier », du 22 au 23 septembre 2016 à Kribi, p. 21.

¹³⁵ CS/CA, jugement n° 33 du 22 juillet 2009, *Madame veuve Mekongo Pauline et Aboui Marceline c. État du Cameroun (MINDCAF) et Ngab Koumeda Jean-Marie*.

Le même raisonnement est applicable dans l'hypothèse où un cohéritier d'une succession fait immatriculer le terrain familial à son seul nom au détriment des autres héritiers. Dans l'affaire *Bongo Henri Aimé*¹³⁶, suite au décès de leur père, sieur Bowen Joseph Robert, cohéritier avec le requérant, a usé de fraude devant l'administration foncière pour faire immatriculer les immeubles successoraux à son seul profit.

Dans le cadre de la régularisation des erreurs ou omissions tant à caractère objectif que subjectif, le juge administratif dispose dans son escarcelle d'une bagatelle de mesures d'instruction lui permettant d'aiguiller son jugement lorsqu'il est saisi en excès de pouvoir dans le cadre d'un recours en annulation partielle d'un titre foncier. Il s'agit notamment des descentes sur les lieux¹³⁷ effectuées sur les sites abritant les terrains litigieux ainsi que dans les services des conservations foncières, les expertises¹³⁸, les enquêtes¹³⁹ et les auditions des parties¹⁴⁰.

Ces mesures spéciales d'instruction sont par ailleurs également mises en exergue par le juge lorsqu'il procède à la régularisation des erreurs ou omissions de nature substantielle; Ce qui reste une pratique très discutée et largement sujette à caution.

B. La régularisation discutable des illégalités à caractère substantiel

L'immixtion du juge administratif dans le contenu des actes administratifs unilatéraux aux fins de régularisation d'erreurs ou omissions, se heurte à des obstacles parmi lesquels ceux liés à l'ontologie et à la téléologie de la technique de l'annulation partielle.

Ontologiquement, l'annulation partielle s'attelle à supprimer les parties illégales d'un acte administratif sans pour autant porter atteinte à la substance ou l'essentiel dudit acte, dont il n'en détruit pas l'équilibre¹⁴¹. Téléologiquement, l'annulation partielle a pour finalité de corriger les erreurs ou omissions non essentielles afin de restaurer la légalité; sans toutefois déboucher sur l'édition d'un nouvel acte administratif¹⁴².

Dans le cas du titre foncier, il est possible d'identifier les irrégularités dont le caractère substantiel empêche juridiquement le recours à l'annulation partielle (1) au regard des innombrables entorses à ce droit (2).

¹³⁶ CS/CA, jugement n° 38 du 18 janvier 2006, *Bongo Henri Aimé c. État du Cameroun (MINDAF)*.

¹³⁷ Voir articles 72 et suivants de la Loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs.

¹³⁸ Voir articles 84 et suivants de la loi précitée.

¹³⁹ Voir articles 65 et suivants de la Loi précitée.

¹⁴⁰ Voir articles 77 et suivants de la loi précitée.

¹⁴¹ M.-P. CORBEL, « L'annulation partielle des actes administratifs », art. cit., p. 138.

¹⁴² V. PAPADIMITRIOU, *L'annulation partielle des actes administratifs unilatéraux par le juge de l'excès de pouvoir*, op. cit., p. 4.

1. *L'identification des irrégularités substantielles dans l'établissement du titre foncier*

En droit Camerounais, l'établissement du titre foncier intervient au terme d'une procédure d'immatriculation dont les contours et les conditions sont fixés par le décret n° 76-165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier, modifié et complété par le décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005. Aux termes dudit décret, l'immatriculation comme voie d'accès à la propriété foncière porte essentiellement sur les dépendances du domaine national¹⁴³.

Le domaine national est la propriété de la nation¹⁴⁴. En tant que tel, il est le lieu d'expression ou d'exercice de droits multiformes et en particulier ceux des collectivités coutumières et de leurs membres¹⁴⁵. Conformément aux dispositions de l'article 14 de l'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier, le domaine national est constitué de terres qui à la date d'entrée en vigueur de ladite ordonnance, ne sont classées ni dans le domaine public ni dans le domaine privé de l'État, des autres personnes morales de droit public ou encore celui des particuliers.

Suivant le critère tiré du principe de la mise en valeur, les dépendances du domaine national sont classées en deux catégories : une première constituée des terres occupées ou exploitées avant le 5 août 1974 et une seconde composée des terres libres de toute occupation effective au 5 août 1974, date d'entrée en vigueur de l'ordonnance suscitée¹⁴⁶. Dans la première catégorie, l'accès à la propriété est réalisé au moyen d'une immatriculation directe, tandis que dans la seconde, une étape probatoire est exigée avant toute possibilité d'immatriculation alors qualifiée d'indirecte¹⁴⁷.

Traditionnellement, le titre foncier objet de l'annulation partielle est celui issu de l'immatriculation directe. En la matière, l'article 9 du décret fixant les conditions d'obtention du titre foncier dispose que l'immatriculation directe des dépendances du domaine nationale de première catégorie est ouverte aux collectivités coutumières, leurs membres, ou toute autre personne de nationalité camerounaise à condition que l'occupation ou l'exploitation soit antérieure au 5 août 1974.

De cette disposition, l'on a pu déduire que la nationalité camerounaise du demandeur à l'immatriculation, cumulée à la mise en valeur par ses soins de la dépendance du domaine national de première catégorie sollicitée, sont les conditions substantielles d'établissement du titre foncier. Mieux, ces conditions sont inextricablement rattachées à la personne du demandeur ou des membres de la collectivité coutumière.

¹⁴³ Voir article 9.

¹⁴⁴ A. TIENCHEU NJIAKO, *Droits réels et domaine national au Cameroun*, Yaoundé, Presses universitaires d'Afrique, 2005, p. 65.

¹⁴⁵ J.-M.-V. BENDEGUE, *La genèse du régime foncier et domanial au Cameroun, Tome I Analyse rétrospective*, Yaoundé, éditions du Codevy, 2020, p. 480.

¹⁴⁶ H. TCHANTCHOU, *Droit du contentieux foncier au Cameroun*, *op. cit.*, p. 28.

¹⁴⁷ J.-M.-V. BENDEGUE, *La genèse du régime foncier et domanial au Cameroun*, *op. cit.*, p. 489.

C'est donc en considération de leur identité, mais surtout de leur occupation ou exploitation, que la commission consultative va constater la mise en valeur effective du terrain à immatriculer et procéder le cas échéant au bornage avant la transmission du dossier d'immatriculation au conservateur de la propriété foncière pour enregistrement au livre foncier qui vaut immatriculation et établissement du titre foncier¹⁴⁸. Il en ressort alors, que le constat de mise en valeur effective, condition *sine qua non* d'obtention d'un titre foncier par voie d'immatriculation directe, est fait *intuitu personae* en considération de l'identité du demandeur et de la propriété des mises en valeur¹⁴⁹.

De là, il en résulte que l'essentiel ou la substance du titre foncier délivré réside dans la nationalité de son titulaire et la propriété de celui-ci, des mises en valeur qui ont fondé l'établissement du titre de propriété à son profit. Toute mesure d'annulation partielle qui conduirait alors à la substitution du titulaire initial du titre foncier et son remplacement par un nouveau titulaire, porterait atteinte à la substance dudit titre et en détruirait l'équilibre. L'autorité administrative qui a édicté le titre foncier initial en considération de la nationalité et de la qualité du titulaire initial, ainsi que la propriété de celui-ci des mises en valeur, ne se reconnaîtrait plus dans le nouveau titre foncier¹⁵⁰.

Lorsqu'elle est appliquée par le juge administratif, l'annulation partielle du titre foncier par substitution de nom du titulaire initial se charge de nombre d'entorses au droit qu'il convient alors d'objectiver.

2. L'objectivation des entorses au droit

Telle que présentée sous son aspect avenant, la pratique de l'annulation partielle du titre foncier manque à fédérer les opinions au sein du groupe des acteurs étatiques intervenant dans le processus d'établissement du titre foncier. La dysharmonie observable ici et là prend source notamment dans les nombreuses entorses aux règles juridiques régissant l'édition du titre foncier et le champ compétenciel des différents acteurs en présence. L'usurpation de la fonction administrative par le juge administratif et la création d'un mécanisme juridictionnel d'attribution de la propriété foncière laissent poindre le spectre d'un excès de pouvoir juridictionnel¹⁵¹.

¹⁴⁸ Voir article 11 et suivants du décret n° 76-165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier, modifié et complété par le décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005.

¹⁴⁹ J.-M.-V. BENDEGUE, *La genèse du régime foncier et domanial au Cameroun, Tome I Analyse rétrospective*, Yaoundé, éditions du Codevy, 2020, p. 245.

¹⁵⁰ A. MPESSA, « Le titre foncier devant le juge administratif camerounais : les difficultés d'adaptation du système *Torrens* au Cameroun », *Revue générale de droit*, volume 34, numéro 4, 2004, p. 635.

¹⁵¹ Sur la question de l'excès de pouvoir juridictionnel, lire Guy Azebove Tetang (« L'excès de pouvoir du juge constitutionnel : entre dérapage et colmatage », in *Lex-Electronica*, n° 26, vol. 2, 2021, p. 1-32).

En premier, il y a une usurpation de la fonction administrative par le juge administratif qui se substitue à la commission consultative compétente pour constater l'effectivité des mises en valeur. En effet, il convient de rappeler que le constat d'occupation est la phase déterminante de la procédure d'établissement du titre foncier. À ce propos, l'article 16 de l'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier crée « les commissions consultatives¹⁵² » à qui échoit la compétence du constat de l'occupation ou de l'exploitation des terrains du domaine national à immatriculer¹⁵³. Cette disposition sera entérinée par l'article 13 alinéa 4 du décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005 qui dispose que :

« [...] Seule la commission consultative est compétente pour établir les constats d'occupation ou d'exploitation des dépendances du domaine national de première catégorie en vue de l'obtention du titre foncier ».

Par-là, l'exclusivité de la compétence dévolue à la commission consultative est affirmée et par ricochet, l'incompétence de tout autre organe administratif ou judiciaire, à constater les mises en valeur sur un terrain à immatriculer. Et même s'il faut inéluctablement reconnaître au juge administratif un pouvoir de contrôle des actes posés par la commission consultative, ce pouvoir de contrôle ne saurait s'ériger au plan du droit en un pouvoir de substitution. Le constat de l'effectivité des mises en valeur par le juge administratif se veut donc nécessairement en porte-à-faux avec la législation foncière en vigueur.

Secundo, la pratique de l'annulation partielle du titre foncier par substitution de nom du titulaire initial crée un mode parallèle ou alternatif d'attribution de la propriété foncière. Au moyen de cette pratique, le juge administratif octroie la propriété foncière à des personnes qui le plus souvent, n'en ont pas formulé la demande devant l'autorité administrative. Et même si les laudateurs de cette pratique, envisagent l'hypothèse d'une saisine par le titulaire déchu, de la juridiction judiciaire civile en réparation du préjudice subi au titre des frais engagés dans la procédure d'établissement du titre foncier, il reste que cette démarche reste sujette à caution et renvoie l'image d'une administration foncière qui n'est plus « maîtresse dans sa propre maison¹⁵⁴ ».

Le constat peut donc être dressé que dans la mise en œuvre de l'annulation partielle du titre foncier par substitution de nom du titulaire initial au bénéfice d'un tiers nouvellement désigné, le juge administratif commet à l'évidence un excès de

¹⁵² Elles sont présidées par les autorités administratives et comprenant obligatoirement les autorités traditionnelles.

¹⁵³ U. N. EBANG MVE, *Le titre foncier au Cameroun, recherche sur la spécificité d'un acte administratif unilatéral*, op. cit., p. 99.

¹⁵⁴ M.-B. EKELLE NGONDI, *La responsabilité des autorités des pouvoirs constitués en droit constitutionnels camerounais*, thèse de Doctorat, université de Douala, 2021, p. 207.

pouvoir juridictionnel¹⁵⁵ tiré tantôt de la violation de l'exclusive compétence de la commission consultative à constater l'effectivité des mises en valeur; tantôt de son incompétence à attribuer une propriété foncière en lieu et place de l'administration.

CONCLUSION

Dans la mouvance des transformations contemporaines du droit public en Afrique, le droit camerounais s'est enrichi d'un nouveau paradigme: la conciliation de la légalité et de la sécurité juridique. Le dessein du juge administratif n'est plus d'annuler systématiquement l'acte administratif illégal, mais plutôt de le sauvegarder autant que faire se peut. Ce dessin est celui dans lequel s'inscrit le juge administratif camerounais au moyen de la technique de l'annulation partielle du titre foncier. Seulement, la légalité de cette « nouvelle pratique » interroge et invite à revoir les modalités de son implémentation par le juge administratif, même si tant est qu'elle repose sur des bases légales sophistiquées. Tout au plus, il est loisible d'envisager, comme palliatif à la technique controversée de l'annulation partielle du titre foncier par substitution de nom, une théorie de la modulation dans le temps des effets de l'annulation. Le juge administratif accepterait alors de prendre en compte les effets d'une annulation au regard de l'intérêt général et de la sécurité juridique. Certes, le titre foncier est annulé du fait de son irrégularité substantielle. Mais les effets de cette irrégularité peuvent ne jouer que pour l'avenir. L'annulation n'aura plus d'effet rétroactif nécessaire si les conséquences de cette rétroactivité sont manifestement disproportionnées. Le juge administratif pourra alors choisir de sacrifier l'annulation totale sur l'autel de la préservation de l'ordre social et de la stabilité des situations juridiques constituées.

¹⁵⁵ G. AZEBOVE TETANG, « L'excès de pouvoir du juge constitutionnel: entre dérapage et colmatage », in *revue Lex Electronica*, volume 26, numéro 2, 2021, p. 249-280.