

**RECHERCHE SUR LES ASPECTS JURIDIQUES DE L'OCCUPATION
PRIVATIVE DU DOMAINE PUBLIC EN DROIT ADMINISTRATIF
CAMEROUNAIS**

Par

Urbain Noël EBANG MVE

Docteur/Ph.D en droit,

**Chargé de cours à la faculté des sciences juridiques et politiques de l'Université
de Yaoundé II – Soa.**

La propriété d'une dépendance du domaine public¹ ne peut être détenue que par une collectivité publique. Car, la propriété publique est la première condition de la domanialité publique. Cette phrase marque le principe de la pleine propriété publique². Le régime de la domanialité publique est un régime fonctionnel qui s'applique à une partie des propriétés publiques désignées précisément comme constituant le domaine public³.

Au Cameroun le **territoire** de l'Etat contient, entre autres, des dépendances du domaine public⁴ pouvant être utilisées soit par les services publics⁵, soit par les administrés⁶, et l'utilisation que l'on en fait être diversifiée⁷. Depuis quelques temps, le domaine public fait l'objet de plusieurs convoitises. Il est porteur de nouveaux enjeux⁸. Ainsi, de très nombreuses activités économiques (des kiosques à journaux, à jeux de hasard, de plaisance, de la terrasse des cafés aux grandes entreprises des zones populaires) sont installées sur le domaine public en qualité d' « occupations privatives » de celui-ci. Le régime de ces occupations privatives est traditionnellement *très protecteur du maître de domaine*, garant de l'affectation du domaine public à l'usage direct ou au service public.

¹ L'article 2 de l'ordonnance N°74/2 du 6 juillet 1974 fixant régime domanial dispose ce qui suit : « *sont partie du domaine public, tous les biens meubles et immeubles qui, par nature ou par destination, sont affectés soit à l'usage direct du public, soit aux services* ». A propos, lire TROBATAS (L), *Des utilisations du domaine public par les particuliers*, thèse, Paris, 1924.

² Un particulier et plus généralement une personne privée ne peuvent jamais être propriétaires de dépendance du domaine public. Bien plus, il semble que la domanialité publique exige une pleine et entière propriété de la personne publique sur les biens en cause ; un droit démembré du droit de propriété ne suffirait pas, tel par exemple une copropriété ou, sans doute un bail emphytéotique.

³ Il s'agit de tous les biens meubles et immeubles par nature ou par destination.

⁴ Le domaine public se divise en domaine public naturel (domaine public maritime ; fluvial ; terrestre et aérien) et artificiel (les autoroutes, les routes, provinciales départementales, nationales). Les pistes carrossables, les chemins de fer, les ports milliaires, maritimes et fluviaux, les lignes de télécommunication, les alluvions, les monuments, la conception des chefferies et leurs dépendances.

⁵ L'utilisation du domaine public dans un but d'intérêt général. Lire NICINSKI (S), *Droit de la concurrence*, LGDJ, 205, p.73.

⁶ L'utilisation du domaine public pour un but d'intérêt privé à propos, lire RICHER (L), *Droit des contrats administratifs*, LGDI, 6 éd, 2008, p. 603, MAMONTOFF (A), *Domaine public et entreprises privées*, l'harmattan, 2003, p 123.

⁷ Les activités qui se déroulent sur les dépendances du domaine public sont généralement celles de nature économique. Les volets sociaux et culturels ne sont que secondaires

⁸ Ces enjeux sont surtout d'ordre économique notamment l'industrialisation des activités réalisables sur le domaine public.



La problématique de l'occupation privative du domaine public est un aspect de la domanialité publique étroitement lié aux autorisations administratives⁹. Cela se justifie par le fait que toute occupation du domaine public suppose un titre juridique accordé préalablement à l'occupation par l'autorité gestionnaire dudit domaine, même si la doctrine pense que l'administration peut arriver à tolérer des occupations sans titre¹⁰. Il s'agit là, selon Frédéric LOMBARD, des « *tolérances administratives en matière d'occupation sans titre du domaine public* »¹¹. Mais de quels titres cet éminent juriste parle-t-il ? Est-ce du titre foncier ? Non ! Il s'agit plutôt de l'autorisation administrative visant à occuper du domaine public soit par des particuliers, soit par des services publics¹². Plus clairement, il s'agit d'une utilisation privative ce qui entraîne la nécessité d'une autorisation administrative préalable et la perception d'une redevance pécuniaire versée par l'occupant¹³.

Cette autorisation peut revêtir deux formes¹⁴ constituant une sorte de permission¹⁵. Il n'est donc point question de laisser développer les activités irrégulières sur le domaine public. Ceci exige la régularité de l'occupation de ce domaine qui n'est qu'une occupation conforme au droit en vigueur. A l'analyse, l'on peut comprendre le fondement de multiples démolitions et « *déguerpissement* »¹⁶ opérés par les autorités administratives camerounaises compétentes notamment le Ministre des Domaines du Cadastre et des Affaires Foncières, les Délégués du Gouvernement et les Maires. Cela n'est possible qu'en l'absence de toute autorisation administrative du domaine public. Cependant une telle autorisation étant loin d'être un titre foncier¹⁷, elle place l'occupant privatif du domaine public dans une situation de précarité. Il s'agit d'une précarité extrême, dans la mesure où l'autorisation administrative délivrée à l'occupant privatif peut lui être retiré à tout moment, même s'il est exigé que le retrait soit motivé par le souci de préserver l'ordre public, voire l'intérêt général¹⁸.

⁹ C'est la manifestation de l'exigence d'une autorisation. Toute occupation privative du domaine public suppose une autorisation. Nul ne peut sans autorisation délivré par l'autorité compétente, occuper une dépendance du domaine public.

¹⁰ LOMBARD (F), « *Les tolérances administratives en matière d'occupation sans titre du domaine public* », RRJDP, 2007, p. 807

¹¹ *Idem*.

¹² Les dépendances du domaine public peuvent être utilisées soit par les services publics soit par les administrés. L'utilisation par les administrés donne lieu elle-même à deux classifications susceptibles du reste de ce combler entre elles, il s'agit de « *l'usage commun* » exercé par le public collectivement (circulation sur les routes et les occupations privatives qui comportent récence exclusive d'une portion du domaine à usager individuellement identifié c'est le cas des kiosques à journaux ou encore des canalisations dur la voie publique. Il s'agit également de « *l'usage normal* », conforme à la destination propre de la dépendance domaniale et qui, d'une façon en réalise matériellement l'affectation. Exemple : les terrasses café. Lire GAUDEMET (Y), *Droit administratifs des biens, traité de droit administratif*, T2, L.G.D.J, 12 éd, 2002.

¹³ Voir, GARDIES (J), « *la fixation de redevances pour occupation du domaine public* », A-J. Traux 1953, p.392 et 455. Egalement ROLLET (R), « *le calcul de redevances pour les occupations temporaires du domaine public national* » R.P.D.A, 1956, p. 7 et MELLARY (G), « *domaine public et fiscalité* », A.J.D.A, 1980, p. 323

¹⁴ Lorsque l'autorisation administrative résulte d'un acte administratif unilatéral, on parle de « *permission de voirie* » lorsqu'elle résulte d'un accord conventionnel conclu entre l'administration et l'occupation privatif, il y a « *concession de voirie* ».

¹⁵ Il s'agit de la permission d'occupation domaniale qui est acte administratif unilatéral qui autorise un particulier à occuper privativement et pour usage simplement compatible avec l'affectation une portion du domaine public.

¹⁶ ABANE ONGOLO (P.E), « *la pratique des déguerpissements en droit camerounais* », L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes, sous la direction de ONDOA (M). Harmattan, 2010, p.217 à 240.

¹⁷ EBANG MVE (UN), *Le titre foncier au Cameroun : recherche sur la spécificité d'un acte administratif unilatéral*, thèse, université de Yaoundé II-SOA, Harmattan, 2011, 330 p. TINTCHEU NDJAKO (A), *Le titre foncier au Cameroun*, éd ARIKA, Yaoundé-Cameroun, 2009, 326 p.

¹⁸ La personne publique peut retirer l'autorisation d'usage du domaine public avant terme. Elle peut à cet effet invoquer tout motif d'intérêt général dans un souci permanent de permettre l'adaptation immédiate du domaine public aux différentes missions d'intérêt général. Elle peut s'appuyer sur la violence des conditions posées par la



En plus, il existe un réel déséquilibre entre la compétence liée des autorités affectataires du domaine public et leur pouvoir discrétionnaire. Le pouvoir discrétionnaire est assez large et très important en matière de d'affectation du domaine public à l'usage privatif. Aussi, les pouvoirs de gestion de la personne publique sur son domaine se développent et sont de plus en plus nombreux. Cette fluctuation et ce volume de pouvoirs amènent à se demander ce que représente réellement l'occupation privative du domaine public en droit camerounais, lorsque l'on connaît l'immensité des pouvoirs dont dispose l'administration à cet effet.

L'interprétation possible d'être faite ici soulève deux situations diamétralement opposées. D'une part l'on peut voir en l'occupation privative du domaine public une privation temporaire de celui-ci (I) qui entraîne plutôt une situation précaire de ladite occupation (II).

I- La Privation temporaire du domaine public

L'occupation privative du domaine public est en principe, subordonnée à l'obtention d'une autorisation préalable de la part du maître du domaine. Il s'agit d'une exigence rappelée à l'article 9 de l'ordonnance n°74-2 du 6 juillet 1974, disposition qui fait état des conditions visant l'obtention de l'occupation privative du domaine public (A) et d'occupation proprement dite (B).

A- L'obtention de l'occupation privative du domaine public

L'administration dans ses missions de service public vise la satisfaction de l'intérêt général, elle utilise et met à la disposition des usagers, un ensemble de biens pour l'accomplissement de leurs objectifs. Par ce fait, le droit administratif des biens détermine les régimes administratifs applicables, et dont l'objectif vise à se procurer les biens du domaine public.

Le fondement de la domanialité publique réside dans l'affectation du bien public à l'usage public¹⁹, affectation qui peut se faire, soit à l'usage direct du public²⁰, soit à l'usage indirect, c'est-à-dire à un service public²¹. De tels usages ou de telles occupations sont soumises à des exigences (1) qui prennent en compte leurs caractères juridiques (2).

1) Les exigences relatives à l'occupation

Selon la conception classique, les utilisations privatives sont présentées comme une utilisation anormale²² du domaine public qui justifie d'importantes prérogatives laissées à l'administration. Celles ci soumettent l'occupation privative à l'autorisation administrative, qualifiée d'autorisation préalable (a) et au versement de redevances (b).

a) La soumission à une autorisation préalable de l'administration

L'occupation privative du domaine public est en principe subordonnée à l'exigence d'une autorisation expresse délivrée par le maître du domaine public. Cette autorisation à la personne nommément désignée, fut-elle publique (services publics) ou privée (particuliers)

permission d'occupation surtout lorsque le mobile d'ordre public y est compris. Le retrait apparaît donc comme une sanction.

¹⁹ C'est une affectation formelle à l'usage du public différent de l'affectation formelle aux services publics. Le principe ici est la conférence discrétionnaire de l'autorité propriétaire du domaine public.

²⁰ MAROGER (G), *L'affectation à l'usage public des biens des patrimoines administratifs*, Sirey, 1942 p.113.

²¹ DUVERGER (M), *L'affectation des immeubles domaniaux aux services publics*, thèse bordeaux, 1940.

²² Le fait que l'on note un usage du domaine public sans véritable titre de propriété est considéré comme un usage anormal de celui-ci. Lire RICHER (L), *Droit des contrats administratifs*, L.G.D.J., 6^e éd., 2000, p.596.



d'utiliser le domaine public à des fins pour lesquelles les occupations seraient faites. Si une dépendance du domaine public est occupée sans autorisation, soit qu'elle n'a pas été demandée, soit qu'elle a été retirée, soit qu'elle est expirée, il y a occupation sans titre du domaine public²³. La personne publique, maître du domaine public pourra alors poursuivre l'expulsion des occupants et ordonner l'enlèvement de leurs installations²⁴. L'autorisation pouvant prendre la forme d'un acte administratif unilatéral ou d'un contrat, l'on peut distinguer ici les autorisations unilatérales des autorisations contractuelles.

i) Les autorisations unilatérales

Toute occupation privative du domaine public suppose une autorisation en ce sens de l'administration²⁵. Le principe est le suivant : nul ne peut sans autorisation délivrée par l'autorité compétente (le maître du domaine public) ; occuper une dépendance du domaine public au Cameroun. C'est en principe une protection du domaine public et d'affectation qui a une portée générale.

L'autorisation est requise quelle que soit la forme de l'occupation de la dépendance du domaine public et que celle-ci se réalise avec ou sans emprise. Cela signifie que seule l'autorisation administrative offre le titre d'occupation légale²⁶. Le temps assez long ou court passé en un lieu d'une dépendance du domaine public ne saurait faire de son occupant un occupant privatif ou un propriétaire, car celui-ci n'a pas reçu au préalable une autorisation administrative²⁷.

ii) Les autorisations contractuelles

Les contrats d'occupation du domaine public ont une place importante dans la vie économique tout d'abord, parce qu'ils constituent l'un des instruments juridiques de l'exportation économique du domaine public par les collectivités publiques et, ensuite parce que dans certains secteurs comme les transports, l'énergie et les télécommunications, les entreprises privées et publiques ont besoin d'utiliser le domaine public, pour mieux accomplir leurs missions²⁸.

Le régime applicable aux contrats sur le domaine public permet au maître du domaine public de concrétiser son intérêt économique par la perception d'une redevance. Les entreprises à leur tour, ne peuvent qu'obtenir la possibilité de réaliser des investissements,

²³ L'occupation privative du domaine public ne se fait sur titre, mais sur autorisation administrative préalable. Il s'agit d'une autorisation administrative pouvant être un acte administratif unilatéral (dans ce cas on parle de permission de voirie) ou d'un contrat administratif (dans ce cas on parle de concession de voirie).

²⁴ L'administration dispose d'énormes pouvoirs lui donnant la possibilité de retirer l'autorisation d'occupation à tout moment.

²⁵ Selon les cas l'autorisation d'occuper le domaine public avec les caractéristiques qu'elle comporte résulte d'un acte unilatéral de l'administration ou d'un contrat de concession.

²⁶ Le maintien dans les lieux, même connu et toléré par l'administration, n'équivaut pas à une autorisation. Lire GAUDEMET (Y), *Droit administratif des biens* ..., op.cit., p.191 et CE, 17 décembre 1975, Sté Letourneur frères, R.D.P, 1976, p.1083.

²⁷ Il faut également relever que l'autorisation d'occupation domaniale a en principe un caractère personnel et ne peut être cédée, sauf accord de l'administration qui équivaut à nouvelle autorisation. Les autorisations unilatérales d'occupation privative du domaine public sont donc celles qui émanent de l'autorité administrative chargée de la gestion du domaine public. La diversité des autorisations réside dans le fait que l'on distingue entre autres : les permis de stationnement des permissions de voirie ou les autorisations d'occupation. Ces formes d'autorisation unilatérales sont différentes des autorisations contractuelles.

²⁸ AUBY (J-M), « *Les contrats comportant occupation du domaine public* », Dalloz, 1953, *chron*, p.99. SOUSSE (M), *Droit public des contrats de construction*, L.G.D.J, 1998.



parfois très couteux. Il s'agit des contrats de concession²⁹. Ils sont conclus entre personnes publiques pour organiser la gestion de leur domaine³⁰. Ce sont principalement des concessions de voiries³¹ qui sont ceux conclus entre le propriétaire ou le gestionnaire du domaine public et l'occupant privatif public choisi. C'est un contrat administratif par nature³².

Ainsi, l'utilisation du domaine public se fait dans un but d'intérêt général. La soumission préalable des usagers privatifs du domaine public à toutes ces procédures d'autorisation reste subordonnée à la rémunération du maître du domaine³³.

b) Une occupation soumise à redevance

Le caractère onéreux des utilisations privatives du domaine public procède de l'idée de la gestion et constitue une conséquence normale du principe d'égalité. Il s'agit de la mise en œuvre du principe de non gratuité de l'occupation du domaine public. Ce principe amène à établir une distinction entre la nature juridique de la redevance du permissionnaire³⁴ et la nature juridique de la redevance du concessionnaire³⁵.

i) La nature juridique de la redevance du permissionnaire de voirie

Laurent RICHER pense que « *la mise à disposition gratuite d'une dépendance domaniale constitue une libéralité au profil d'un administré, ce que l'administration n'a pas le droit de consentir* »³⁶.

Toute occupation ou utilisation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance³⁷. La redevance exigée du permissionnaire de voirie résulte d'un tarif préétabli et ne saurait être remplacé par une prestation en nature vu les caractères que recouvre un impôt³⁸. La redevance du permissionnaire, tout comme celle du concessionnaire a un caractère unilatéral et fiscal que seule l'administration peut modifier. Elle doit être égale pour tous les occupants afin de promouvoir et de protéger le principe d'égalité de tous devant les charges publiques.

²⁹ Ce sont les conventions conclus entre l'administration et un particulier en vue d'une occupation compatible mais non conforme de portions du domaine affecté au public.

³⁰ CHARLIER (R-E), « *Les contrats portant occupation du domaine public d'après le décret loi du 17 juin 1938 et bon application jurisprudentielle* ». J.C.P, 1943, p.372 (J.M)... op.cit, p, 99.

³¹ La concession de voirie est fréquemment le complément d'une concession de service public, mais elle peut aussi exister isolément.

³² La nature juridique de la concession de voirie est celle d'un contrat administratif. A la différence de la permission de voirie, la concession de voirie est un contrat administratif. Parmi ces concessions de voirie qui ont pour objet l'occupation directe du domaine public, on peut citer le cas des d'endiguements, les concessions funéraires, les concessions de force hydraulique. Celles-ci se distinguent des contrats de délégation du service public à l'exemple des concessions d'outillages public

³³ L'occupation privative du domaine public se réalise par le paiement d'une redevance qui est une taxe. V. BRARD (Y), « *Redevance pour occupation du domaine public : certitudes et incertitudes de la jurisprudence* », Dalloz, 1999, *chron*, p.19.

³⁴ La redevance exigée du permissionnaire a un caractère fiscal unilatéral.

³⁵ C'est également une redevance qui a la nature de taxe lorsqu'elle est établie en application du tarif général.

³⁶ RICHER (L), *Droit des contrats administratifs*, ... op.cit., p.596.

³⁷ ROQUES, « *La redevance due pour utilisation des voiries publiques* » R.D.P, 1934, p.34, GARDIEJ (J), « *La fixation des redevances pour occupation du domaine public* »,... op.cit., pp. 392-445

³⁸ La redevance est un prélèvement fiscal donc un impôt au sens fiscal du terme.



La redevance exigée est une ressource fiscale. C'est un impôt sur le revenu des exploitations des dépendances du domaine public³⁹ au même titre que la redevance du concessionnaire.

ii) La redevance du concessionnaire de voirie

La redevance due par le concessionnaire de voirie peut avoir, comme celle du permissionnaire de voirie, la nature d'un impôt ou prélèvement fiscal qualifié de taxe lorsqu'elle établie une application au tarif général.

Cependant, un tel prélèvement fiscal peut aussi faire l'objet d'une stipulation contractuelle, auquel cas elle n'est plus une taxe fiscale mais un produit de la gestion du domaine public.

S'agissant de ces deux formes de redevances, leur montant est calculé en tenant compte de la nature et de la configuration géographique et de la dépendance du domaine public objet de l'occupation. Le législateur Camerounais a laissé cette charge à l'administration des domaines et des affaires foncières par la personne du receveur du domaine interposé. Celui-ci délivre à l'occupant privatif éventuel une quittance de versement de la redevance annuelle accordée par l'administration. La redevance payée ouvre automatiquement la voie à l'occupation, qui peut être soit une occupation temporaire du domaine public, soit une affectation temporaire du domaine public à l'usage direct ou indirect du public.

2) *Les exigences relatives au caractère juridique de l'occupation.*

Selon les cas, l'autorisation d'occuper le domaine public résulte d'un acte unilatéral de l'administration ; il s'agit d'autorisation d'une occupation temporaire ou encore d'une concession d'occupation temporaire (a), marquant ici l'affectation d'une portion du domaine public à l'usage direct ou indirect du public (b).

a) L'autorisation ou la concession d'occupation temporaire à l'usage du public.

L'autorisation d'occuper le domaine public est de nature unilatérale et est en même temps une autorisation temporaire. C'est une permission domaniale ou de voirie au sens général du terme ou encore le résultat d'une convention passée avec l'occupant, qui est une concession d'occupation domaniale au sens large de ce terme.

La permission d'occupation du domaine public peut donc être soit un acte administratif unilatéral, soit un contrat administratif.

i) Un acte administratif unilatéral

L'acte visant occupation du domaine public peut, selon les cas, être un acte administratif⁴⁰. C'est un acte pris par l'autorité administrative en vue d'attribuer une dépendance du domaine public soit à un particulier, soit à un service public.

Il s'agit d'un acte qui autorise à occuper privativement et pour un usage simplement compatible avec l'affectation une portion du domaine public. Une telle occupation n'est concevable que parce que l'occupation peut être compatible avec l'usage public,

³⁹ V. HOUSTIOU (R), *Procédure et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français*, Paris, 1975, 353 P

⁴⁰ Ibid., p153



l'administration ne peut du reste l'accorder qu'à cette condition. L'autorisation d'occuper le domaine public résultant alors également d'une convention d'occupation, qui est un contrat administratif.

ii) La convention de concession, le contrat administratif.

La concession d'occupation domaniale est une concession de voirie constituant un accord conclu entre l'administration et un particulier en vue d'une occupation compatible mais non-conforme de portions du domaine affectées au public. La concession de voirie ou d'occupation du domaine public est fréquemment le complément d'une concession de service public, mais elle peut aussi exister isolément. A la différence de la permission de voirie qui est une autorisation unilatérale, c'est-à-dire un acte administratif unilatéral, la concession de voirie est par nature juridique un contrat administratif⁴¹.

Il faut dire avec précision que les actes administratifs qui constituent les permissions de voiries ou d'occupation du domaine public et les concessions de voirie au contrat de concession participent au phénomène d'affectation du domaine public à l'usage direct ou indirect du public, même si une telle affectation est par essence temporaire.

b) Une affectation temporaire à l'usage du public

Parmi les conditions auxquelles l'affectation du domaine public peut être subordonnée, existe l'affectation temporaire de celui-ci à l'usage du public. Cette affectation est subordonnée soit à la permission de voirie, soit à une concession de voirie.

Il y a donc d'une part possibilité d'assortir l'occupation temporaire du domaine public dont l'administration a unilatéralement émise, ou d'autre part, des conditions dont l'administration et l'occupation privative et temporaire conviennent être eux. L'affectation qui se fait de la dépendance du domaine public convoité ne saurait être définitive. Il s'agit plutôt d'une affectation qui protège le domaine public contre toute aliénation⁴². De même, cette protection vient aussi confirmer le caractère exorbitant des pouvoirs de l'administration en matière d'occupation du domaine public. L'autorisation d'occuper le domaine public étant subordonnée en même temps à une permission et à un retrait permanent, l'affectation qui résulte ne peut qu'être temporaire.

Cependant, il faut dire que malgré le caractère temporaire de l'affectation, celle-ci est faite pour un but assez diversifié⁴³.

i) L'usage du domaine public dans un but d'intérêt privé

L'utilisation ou l'occupation du domaine public peut servir à l'exercice d'une activité, généralement économique, qui n'a pas un but d'intérêt général⁴⁴. Tel est par exemple, le cas

⁴¹ A la différence de la permission de voirie, la concession est un contrat. Ce contrat est par ailleurs un contrat administratif. Sa formation et son exécution en témoignent bien.

⁴² C'est la mise en œuvre des principes de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine public.

⁴³ L'occupation privative du domaine public dans le territoire camerounais se fait au profit du public ou des particuliers. Ainsi, les services publics peuvent être occupant temporaire au même titre que les particuliers. On voit se développer des activités économiques : kiosques à journaux appartenant à la société *Messapresse*, kiosques à PMUC, kiosques à pari sportif, terrasses à café, station de vente de produits pétroliers, parking pour stationnement, occupation des dépendances aéroportuaires et portuaires, etc ...

⁴⁴ Lorsqu'une personne priée occupe privativement le domaine public c'est pour son intérêt personnel. Même s'il est admis qu'il verse des redevances à l'administration « *maître du domaine* », il reste qu'il s'agit d'une activité privée.



de l'installation de certaines terrasses, de certains restaurants, cafés stationnements, stations des produits pétroliers, librairies et kiosque à journaux pour ne citer que ces activités, dans les villes du Cameroun⁴⁵.

L'on peut noter la présence dans les grandes villes du Cameroun telles que Yaoundé, Douala et Bafoussam, la poussée d'une multitude de concessions d'affichage. Ainsi des multiples panneaux publicitaires appartenant aux entreprises privés sont placées en bordure des voies publiques et généralement au niveau des grands carrefours. C'est de la publicité certes, mais il convient de relever qu'il s'agit d'une activité économique dont l'occupation du domaine public par les personnes privées promotrice en reste l'élément clé.

L'occupation du domaine public par des personnes privées : physiques ou morales, peut donc apparaître comme un privilège pour celles-ci, privilège dont le droit d'occupation dépend d'un paiement notamment celui des redevances⁴⁶. Puisqu'il s'agit d'une activité commerciale, il incombe à l'administration « *maitre du domaine public* » ainsi qu'aux communes et communautés urbaines, de réguler une telle activité publicitaire. L'objectif ici est la recherche d'un équilibre dans la mise en œuvre de la liberté de concurrence⁴⁷, ainsi que dans la liberté de commerce et l'industrie. Il en est de même pour les autres activités économiques visant privativement occupation du domaine public⁴⁸. L'occupation privative du domaine public peut également être faite dans un but d'intérêt général.

ii) L'usage du domaine public dans un but d'intérêt général

De manière générale, la remarque que l'on peut faire est que l'occupant du domaine public est souvent par ailleurs déléataire du service public. Mais, il arrive aussi que le lien entre l'occupation domaniale et le service public soit moins étroit⁴⁹ ou plus étroit⁵⁰. Il est moins étroit lorsque l'activité visant l'occupation du domaine public par un service public⁵¹, tout en étant d'intérêt général, ne constitue pas nécessairement un service public⁵².

Si l'occupation du domaine public est soumise à autorisation administrative ou possible par voie de concession, il n'en demeure pas moins qu'elle fait du candidat à l'occupation, un occupant privatif.

B- L'occupation proprement dite

⁴⁵ Il faut relever que Yaoundé Douala, Bafoussam, pour ne citer que ces villes, sont le siège même de telles activités visant l'occupation privative du domaine public pour des multiples activités.

⁴⁶ Lire, AUTIN (J-L), *Les redevances d'occupation à titre privatif des dépendances du domaine public, les mutations du droit domaniale et le régime des infrastructures de transport en France et en Espagne*, L'Harmattan, 2001, p. 113 et s. MELLERAY (G), « *Domaine public et fiscalité* » A.J.D.A, 1980 323 p.

⁴⁷ NICINSKI (S) *Droit public de la concurrence*, LGDJ, 2005, 9.113, GONZALEZ (G), « *Domaine public et concurrence* » A.J.D.A, 1999 p. 9 et s.

⁴⁸ MAMONTOFF (A), *Domaine public et entreprises privées*, L'Harmattan, 203 p.75 et s.

⁴⁹ RICHER (L) *Droit des contrats administratifs, op.cit.* p.60.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Il s'agit généralement des cas où la réalisation de certains ouvrages publics sur le domaine public est subordonnée à autorisation de l'Etat par le moyen d'un contrat de concession. Celui-ci peut prévoir qu'à sa fin l'ouvrage réalisé sur le domaine public revienne à l'Etat.

⁵² L'on peut citer à ce niveau, le cas des contrats de concession d'outillage aéroportuaire conclus avec l'Etat. Dans ce cas le concessionnaire réalise un programme d'équipement sous le contrôle de l'Etat qui en perçoit de redevance en contrepartie. C'est par exemple le cas de la **SDV** (groupe Bolloré) et de **MAERSK** au port de Douala. C'est également le cas des concessions que passent les communautés urbaines de Yaoundé et de Douala en ce qui concerne la gestion des stationnements, parkings, marchés, etc.



Lorsque l'autorisation administrative a été acquise par permission de voirie, ou par concession de voirie, le candidat à l'occupation du domaine public en devient occupant privatif. Ceci dépend généralement de l'octroi du titre d'occupation du domaine public (1) et de la ou des forme(s) d'occupation choisie(s) pour le faire (2).

1) *La possession du titre d'occupation*

L'octroi de l'autorisation domaniale est soumis à autorisation administrative. Une telle autorisation vaut titre d'occupation en vertu du principe selon lequel « *nul ne peut sans autorisation délivrée par l'autorité compétente, occuper une dépendance du domaine public* ». Mais, une telle occupation soumise à autorisation administrative, puisqu'elle protège le domaine public, une exigence de bonne foi à l'égard de l'occupant privatif est attendue. Tous ces éléments constituent le principe de l'occupation (a) qui souffre quand même de quelques exceptions (b).

a) Le principe de l'occupation

Le principe de l'occupation rime avec la possession du titre d'occupation. Celle-ci dépend d'une autorisation administrative pouvant être soit un permis de voirie, soit une concession de voirie. Elle exige de l'éventuel occupant privatif une preuve de bonne foi et le rejet de toute mauvaise foi.

i) La bonne foi de l'occupant privatif comme fondement de l'occupation légale

Pour éviter que l'administration ne fasse de son côté un usage abusif de ses prérogatives, il est important que soit mise en œuvre la législation en vigueur en matière d'occupation du domaine public⁵³. Deux situations se présentent ici : celle des propriétaires de bonne foi des dépendances du domaine public⁵⁴ d'une part ; et celle d'occupant de bonne foi du domaine public⁵⁵ d'autre part.

S'agissant des propriétaires de bonne foi sur les dépendances du domaine public, l'article 7 de l'ordonnance N°74/2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial au Cameroun parle des occupants qui ont des droits sur lesdites dépendances telles que définies aux articles 3 et 4 de la présente ordonnance. Cependant, la preuve de la propriété et ou de la possession de titre de propriétaire doit être apportée par l'occupant en se basant sur la période antérieure à l'ordonnance N°74/2 du 6 juillet 1974.

Malgré l'existence d'une telle bonne foi, ces occupants des dépendances du domaine public ne peuvent en être dépossédés que si l'intérêt général l'exige et moyennant une indemnisation calculée comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Il en serait de même pour l'exercice des servitudes prévues à l'article 6 de l'ordonnance N°74/2 du 6 juillet 1974 précité lorsqu'intervient la démolition des constructions ou l'enlèvement des clôtures ou plantations réalisées par les propriétaires ou occupants.

Cependant, l'impossibilité de prétendre à une indemnisation viendrait de la mauvaise foi de l'occupant ou du prétendu propriétaire. Quant à l'occupant privatif, il est de bonne foi, lorsqu'il reconnaît s'être installé sur une dépendance du domaine public pour avoir détenu l'autorisation administrative. Cela signifie que toute démolition ou dépossession surtout tout retrait serait indemnisé sauf en cas de mauvaise foi retenue à l'encontre de l'occupant.

⁵³ Article 7 ordonnance n°72/2 du 6 juillet 1974 fixant régime domanial.

⁵⁴ Article 7, op.cit.

⁵⁵ Article 7, ibid.



ii) La mauvaise foi de « l'occupant privatif » comme fondement de l'occupation illégale

Est de mauvaise foi celui qui s'est installé comme occupant sur une dépendance du domaine public sans autorisation administrative pour le faire⁵⁶. Il s'agit de la situation de l'occupant privatif illégal⁵⁷. C'est généralement le cas dans la plupart des villes au Cameroun. La présence de multiples « call-box », marchés spontanés, bref de petits commerces se déroulent sur les trottoirs et emprises domaniales, sans que des autorisations aient été obtenues au préalable. Ainsi, l'on note une absence ou l'inobservation de la législation en vigueur par des « occupants » dits illégaux, se réclamant parfois être propriétaires des dépendances du domaine public sur lesquels ils se sont établis, alors même qu'ils n'ont, ni titre foncier, ni autorisation administrative leur permettant d'occuper privativement lesdits domaines⁵⁸.

L'on note la présence d'une pratique récurrente visant à s'appropriier les marécages, les lacs, les étangs naturels, les lagunes et les servitudes au Cameroun. Or, il existe des textes interdisant de telles appropriations⁵⁹. Ainsi, sur la base de la maxime selon laquelle « *nul n'est censé ignorer la loi : (Nemo legem ignorare censetur)* »⁶⁰, le droit camerounais de la domanialité public s'oppose à ce que l'on jouisse économiquement du domaine public sans autorisation des autorités administratives compétentes. Cela justifie le fait que la mauvaise foi ne soit pas prise en compte en matière d'occupation privative du domaine public. Il est question de promouvoir l'intérêt général tout en protégeant le domaine public des atteintes proscrites. C'est à cette occasion que les occupants sans autorisation administrative pourraient être poursuivis⁶¹.

Cependant il convient de relever que l'interdiction d'occuper ne s'appuie pas uniquement sur la mauvaise foi des occupants, mais encore sur les exceptions à l'octroi du titre d'occupation privative, à l'égard des restrictions d'ordre public, à l'inaliénabilité et à l'imprescriptibilité.

b) Les restrictions à l'octroi du titre d'occupation privative

Si l'affectation caractérise et constitue le domaine public, son régime juridique est tout entier construit à partir des règles de l'inaliénabilité et à l'imprescriptibilité des dépendances du domaine, auxquelles il convient d'ajouter des restrictions visant le maintien de l'ordre public.

i) Les règles d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité des dépendances du domaine public

L'inaliénabilité du domaine public constitue une précaution contre les dilapidations éventuelles des patrimoines publics. La preuve est qu'elle n'existe précisément pas pour le

⁵⁶ L'exigence préalable d'un titre juridique (l'autorisation unilatérale) constitue la preuve que toute occupation d'une dépendance du domaine public doit être précédée d'une autorisation administrative d'occupation. Ceux qui sont occupants du domaine public, sans au préalable détenir un tel titre juridique d'acceptation « *occupants de mauvaise foi* ».

⁵⁷ Les critères de l'occupation illégale reposent sur l'absence d'un titre portant occupation du domaine public et détention d'un titre irrégulier ou périmé

⁵⁸ V. article 97 de la loi N°2004/003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun, ... op.cit.

⁵⁹ Ordonnance N°74/2 du 6 juillet 1974 fixant régime domanial au Cameroun. Ce texte règle toutes les questions et à l'imprescriptibilité du domaine public.

⁶⁰ V. AKAM AKAM (A), « *Libres propos sur l'adage 'nul n'est censé ignorer la loi'* », RASJ, Vol 4, n°1-2007

⁶¹ V. LAVIALLE (Ch), « *L'occupation sans titre du domaine public* », A.J.D.A, 1981, p.563 et ss.



domaine privé qui, beaucoup plus que le domaine public, est une source de revenus administratifs⁶². Le domaine public constitue donc par conséquent une chose hors du commerce et insusceptible d'appropriation⁶³.

Le fondement principal de l'inaliénabilité est en réalité l'affectation du domaine public et les exigences de celui-ci. On considère alors que l'affectation du domaine public ne peut être garantie que si celui-ci demeure la propriété pleine et entière des collectivités publiques⁶⁴.

Si tel est le cas au Cameroun, pays d'Afrique francophone, il n'est pas de même dans les pays anglo-saxons. Cela signifie que tous les systèmes juridiques n'ont pas la même conception des exigences de l'affectation⁶⁵. Sinon de manière astucieuse, lorsque le domaine public est affecté en droit anglais aux particuliers, il leur est demandé de préserver l'intérêt général, de garantir l'usage public et de le respecter.

Quant à l'imprescriptibilité, il constitue ce principe de protection accessoire du domaine public par l'inaliénabilité⁶⁶. L'imprescriptibilité s'applique non seulement au domaine public, mais aussi à ses démembrements. Cette règle s'appliquerait encore davantage lorsque les occupations du domaine public s'avèrent susceptibles de porter atteinte à l'ordre public.

ii) La règle d'ordre public en matière d'occupation privative du domaine public

L'ordre public constitue un concept assez large. Il intègre une variété de composantes telles que : la tranquillité publique⁶⁷, la sécurité publique⁶⁸, la salubrité publique⁶⁹. Tous ces éléments contribuent à la réalisation de l'ordre public⁷⁰. Ils sont mêmes en quelque sorte des facteurs de la sécurité juridique⁷¹, que se doivent de mettre en œuvre et de respecter les occupants privatifs. Car la sécurité juridique nécessite pour l'occupant privatif des règles lui donnant l'assurance qu'il pourra valoir ses droits dans les meilleures conditions⁷². La sécurité juridique devient ainsi une composante de la notion de l'Etat de droit⁷³. Ainsi, toute occupation privative du domaine public qui rentrerait en conflit avec l'ordre public, devra être annulée. Son retrait devra être fait dans le but de maintenir l'ordre public. Il en est de même en ce qui concerne les restrictions relatives à l'usage de la propriété du sol et du sous-sol⁷⁴.

Pour mieux protéger cet ordre public, un accent est mis sur les formes d'occupation privative. Ces formes d'occupations privatives sont propres à permettre la mesure de la portée des garanties offertes à l'occupant privatif, afin que celui-ci fasse valoir ses droits dans les

⁶² Au Cameroun, les opérations financières donnent lieu à la perception d'importants revenus fiscaux.

LAVIALLE (Ch), « *L'imprescriptibilité du domaine public* », R.F.D.A, 1985, p.27 et s.

⁶³ GAUDEMET (Y), « *La gratuité du domaine public* », *Mél (P-M) GAUDEMET*, p.1023 et s.

⁶⁴ BROUANT (J-Ph), « *Domaine public et libertés : instrument, garantie ou atteinte ?* » L.P.A, 15 juillet 1994, p.21.

⁶⁵ Le droit anglais admet que les particuliers puissent acheter et détenir les choses publiques, à condition que l'usage public demeure garanti et respecté.

⁶⁶ LAVIALLE (Ch), op.cit.,

⁶⁷ C'est la tranquillité dans les rues, les villes, les servitudes, les villages, bref dans le domaine public.

⁶⁸ Il s'agit d'une garantie préventive contre toute atteinte au domaine public.

⁶⁹ Il s'agit d'une garantie préventive contre toute action d'insalubrité dans le domaine public

⁷⁰ Il y a lieu de dire que l'ordre public a un contenu contingent et évolutif. En effet, ce contenu est fonction des circonstances de temps et de lieu.

⁷¹ POUGOUE (P-G), « *Les figures de la sécurité juridique* », R.A.S.J Vol 4 N°1, 2007, pp 1-8. La sécurité

⁷² Ibid., p 1.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Il existe des prohibitions faites par la loi visant à faire de l'Etat seul exploitant minier en dehors de la manière minérale qu'est l'eau.



meilleures conditions. Il s'agit de l'occupation normale, c'est-à-dire avec titre d'une part, et de l'occupation anormale, c'est-à-dire sans titre, d'autre part.

2) Les formes d'occupation privative

Les occupants privatifs du domaine public peuvent mettre en branle une situation plurivoque sur ledit domaine. Ainsi, ils peuvent faire l'objet de l'occupation normale du domaine public, c'est-à-dire, de l'occupation de celui-ci avec titre d'une part. Il s'agit de l'occupation légale. D'autre part, l'occupation peut s'avérer être anormale, c'est-à-dire sans titre. On parlera alors de l'occupation illégale.

a) L'occupation normale ou légale du domaine public

L'occupation légale du domaine public reste propre aux occupants privatifs légaux. C'est cette catégorie d'occupants du domaine public qui constitue seule la couche de personnes physiques et/ou morales, se réclamant avoir rempli les conditions visant occupation du domaine public⁷⁵. Cette situation est à l'origine d'un régime juridique au moyen duquel la plupart des occupants privatifs possesseurs d'un titre d'occupation leur permettant de construire sur le domaine public bénéficiant de droit réels (notamment celui de propriété) sur les biens réalisés sur ledit domaine⁷⁶. Cette position est issue de l'article 17 loi n° 2006/ du fixant régime des contrats de partenariat public-privé. Toutefois, il reste à dire qu'il s'agit d'une position reste assez discutable en droit camerounais, contrairement au droit français qui l'admet. L'article 17 de la loi n 2006 précité rentrerait alors en conflit avec l'article 2 de l'Ordonnance n° 72/2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial dans le cas camerounais.

L'article 17 de la loi n° 2006/012 du 29 décembre 2006 fixant régime général des contrats de partenariat public-privé au Cameroun, tandis qu'il dispose par opposition à l'article 2 de l'Ordonnance n°74/2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial⁷⁷, que : « lorsque le contrat emporte occupation du domaine public, il vaut autorisation de ce domaine pour sa durée et que, le titulaire du contrat a, sauf stipulation contraire de ce contrat, des droits réels sur les ouvrages et équipements qu'il réalise (...) », cette disposition rentre dans un conflit de normes. Un tel conflit laisse alors apparaître les atteintes dont pourrait être victime le domaine public. Car, selon l'esprit de l'article 2 sus-évoqué, « les biens (meubles et immeubles) du domaine public sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables (...) ». Ce qui remet en cause les garanties de protection du domaine public. Il s'agit là d'une pratique qui plongerait suffisamment dans une insécurité caractérisée. La situation serait encore critique lorsque l'on sait qu'il existe en parallèle des occupants privatifs en situation illégale.

b) L'occupation anormale ou illégale du domaine public

L'occupation anormale ou illégale du domaine public se pose comme étant le contraire de celle dite légale. Lorsqu'une collectivité publique utilise elle-même un bien meuble ou

⁷⁵ Les conditions d'occupation légale du domaine public tiennent lieu à la possession d'un titre d'occupation et au paiement d'une redevance. D'une part, la possession du titre d'occupation se rapporte aux autorisations unilatérales (permis de stationnement et permis de voirie) et aux contrats portant occupation privative du domaine public (concessions de voirie, endigage, halle, marchés, funéraires, contrats de mobilier urbain, contrat de partenariat public-privé, conventions d'occupation constitutive de droit réels sur le domaine public, bail emphytéotique administratif). D'autre part, cette même possession du titre d'occupation du domaine public se rapporte au paiement d'une redevance, le principe ici étant le versement d'un droit d'utilisation et non la gratuité comme dans utilisations collectives

⁷⁶ Article 17 de la loi n 2006 fixant régime des contrats de partenariat public-privé

⁷⁷ « Les biens du domaine public sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables (...) »



immeuble du domaine public ou met ce bien à la disposition du public conformément à son affectation, l'utilisation du domaine public ne comporte la conclusion d'aucun contrat, ni même d'une autorisation. Cela va pour autant ne pas signifier qu'il s'agit là d'une occupation anormale du fait de l'absence du contrat ou encore même de l'autorisation administrative. Car, c'est « *le maître du domaine* » qui en fait usage en mettant son domaine à la disposition du public. Or les tiers utilisant fréquemment le domaine public ont besoin d'une autorisation unilatérale ou contractuelle.

Cependant, il existe des occupations privatives illégales. Cela vient du fait que, les occupants privatifs illégaux sont ceux là même qui n'obéissent pas aux critères de l'occupation légale. Ils sont parfois occupants privatifs en l'absence d'un titre portant occupation du domaine public (autorisation unilatérale ou contrat) ou lorsqu'ils sont en détention d'un titre irrégulier ou périmé. Dans ce cas précis, il leur est appliquée des sanctions relatives à l'occupation sans titre⁷⁸ ou même la règle de la tolérance⁷⁹. Frédéric LOMBARD pense que pour la réalisation de l'intérêt général, l'administration est appelée à sanctionner⁸⁰. Même s'il reconnaît que d'une part « *il serait erroné, et au final peu réaliste d'admettre que les circonstances entourant une occupation domaniale illicite ne puisse pas entrer en ligne de compte dans la décision de poursuivre (l'occupant illicite), notamment afin de justifier le refus d'agir* »⁸¹, d'autre part, il admet qu'il existe une « **reconnaissance concomitante du pouvoir de tolérer** »⁸² de la part cette même administration. Pour P. PY, il s'agit de « *l'obligation de vouloir* » que le « *pouvoir de vouloir* »⁸³.

L'administration doit mettre en balance l'objectif de protection du domaine public, objectif d'intérêt général, et les divers intérêts, tant privés que publics, que la remise en cause d'une occupation sans titre est susceptible de troubler. A la suite de cette quête du juste milieu par l'administration, le professeur Guy BRAIBANT pense que l'administration doit déterminer « *la juste proportion entre la situation, base de la décision, la finalité recherchée, et la décision elle-même* »⁸⁴. Cette proportionnalité résulte de l'existence et de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Cependant, le lien fréquemment établi entre le pouvoir discrétionnaire et le contrôle de proportionnalité peut sembler abusif : une décision peut être soumise à l'exigence de proportionnalité et être, dans le même temps, la manifestation de l'usage d'une compétence liée. Dans ce cas, comme le soulignait le professeur GUIBAL,

⁷⁸ Les sanctions relatives à l'occupation illégale ou sans titre du domaine public sont variées. Elles sont prévues par la loi et visent la protection du domaine public. Il s'agit entre autres des sanctions suivantes :

- Le déguerpissement de l'occupant sans titre (*article 2 et 3 de la loi n°80/22 du 14 juillet 1980 portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale*) ;
- La contravention de voirie routière (*article 17 de la loi n°96/07 du 8 avril 1996 portant protection du patrimoine routier national, modifié et complétée par la loi n°2004/021 du 22 juillet 2004*) ;
- La contravention de grande voirie (*article 2 de la loi n°80/2 du 14 juillet 1980 portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale*).

⁷⁹ C'est la latitude d'appréciation dont jouit l'administration face aux circonstances d'occupation sans titre du domaine public. Pour se faire, celle-ci intègre le principe de proportionnalité comme catalyseur de tolérance. Lire à propos, LAVIALLE (Ch), *Droit administratif des biens*, P.U.F. 1996, P 92. Ou encore « *Les occupants privatifs du domaine public* ». Article préc, P 571, BRAIBANT (G), « *le principe de proportionnalité* », in Mélanges Marcel WALINE t II, L.G.D.J, 1974, p 297. Cf également GUIBAL (M), « *De la proportionnalité* », AJDA, 1978, P 144. PY (P), « *Le rôle de la volonté des actes administratifs unilatéraux* », L.G.D.J, Bibl de droit public t 124, Paris, 1976, P 54.

⁸⁰ LOMBARD (F), « *Les tolérances administratives en matière d'occupation sans titre du domaine public* », op cit, P 812

⁸¹ Ibid, 812

⁸² Ibid, P 812

⁸³ PY (P), « *Le rôle de la volonté des actes administratifs unilatéraux* », P 54 Op cit

⁸⁴ BRAIBANT (G), « *le principe de proportionnalité* », in Mélanges Marcel WALINE t II, L.G.D.J, 1974, p 297.



l'administration n'a la possibilité de « *prendre qu'une seule décision, une décision proportionnée* »⁸⁵. Mais cela n'empêche pas que l'obligation pour l'administration de poursuivre les occupants privatifs illégaux reste constante. Le refus d'agir de la part de celle-ci tient du fait de la reconnaissance de motifs d'intérêt général ou d'ordre public. Ce sont d'ailleurs ces mêmes motifs qui justifient le fait que l'occupation privative du domaine public soit un phénomène constamment en proie à la précarité.

II. La privation précaire du domaine public

Le degré de précarité de l'occupation privative varie selon que la parcelle du domaine public est ou non destinée à l'utilisation privative des administrés. Si tel est le cas, l'occupation est dite « *normale* »⁸⁶ et bénéficie alors, en droit et en fait, d'une stabilité plus grande⁸⁷.

En dehors de ces situations particulières, la précarité de l'occupation tient à ce que le maître du domaine peut accorder ou refuser le titre d'occupation, le renouveler ou non, voire même le retirer ou le résilier à tout moment. Cela marque la précarisation juridique de l'occupation **(A)**, laquelle affecte les droits de l'occupant privatifs **(B)**.

A- La précarisation juridique de l'occupation

Le maître du domaine est le seul à prendre les décisions portant autorisation d'occupation du domaine public. Pour autant, il conserve le pouvoir de mettre fin à l'occupation, à tout moment **(1)**, pour un motif d'intérêt général. Cela signifie que ces décisions peuvent être fondées sur des motifs traditionnels de polices mais aussi sur des considérations de bonne gestion du domaine public⁸⁸ **(2)**.

1) Le large pouvoir de l'administration sur l'occupant privatif

Il appartient à l'autorité chargée de la gestion du domaine public de fixer, tant dans l'intérêt dudit domaine et de son affectation que dans l'intérêt général, les conditions auxquelles elle entend subordonner les permissions d'occupation. C'est la matérialisation non seulement du pouvoir unilatéral d'octroi du titre d'occupation privative **(a)**, mais encore, du pouvoir unilatéral de retrait à tout moment de celui-ci **(b)**.

a) Le pouvoir unilatéral d'octroi du titre d'occupation privative

L'administration, pour asseoir son autorité de maître du domaine public a un pouvoir largement discrétionnaire et l'occupant ne saurait, sauf texte exprès, bénéficier d'un droit au renouvellement de son autorisation. Certes, le maître du domaine public entend le protéger, mais, il le protège tout en mettant l'occupant privatif dans une situation précaire et révocable. Ainsi, celui-ci n'a aucun droit au maintien de cette situation⁸⁹. L'usage privatif ne constitue pas en effet un usage conforme à l'affectation à l'utilité publique des dépendances domaniales. Le principe de précarité est lié à la conception classique du domaine public. Cette précarité est alors de nature à affecter les possibilités de développement de l'occupant privatif notamment en rendant plus difficile l'obtention de crédits, faute de garanties. Ainsi, bien que

⁸⁵ GUIBAL (M), « *De la proportionnalité* », AJDA, 1978, P 144.

⁸⁶ Voir explications op cit

⁸⁷ Voir, par exemple, le régime des emplacements dans les marchés d'intérêt national ou des concessions de cultures marines.

⁸⁸ CE, 20 décembre 1957, Société nationale d'éditions cinématographiques, Rec. P.702.

⁸⁹ Ainsi est prise en compte, c'est la recherche de la meilleure rentabilité du domaine public occupé privativement qui est considérée comme une finalité d'intérêt général (CE, 23 juin 1986, Thomas, Rec. P. 67),



l'occupant soit, en principe, propriétaire des constructions qu'il a réalisées sur le domaine, ce droit reste basé sur un titre d'occupation provisoire et précaire, et ne peut le fondement d'une garantie réelle⁹⁰.

Cependant, aujourd'hui, les utilisations privées tendent à se développer. Elles correspondent à la nouvelle mission des personnes publiques qui est de valoriser le domaine public et de l'exploiter en vue de la production de revenus. Un certain nombre d'atermolements doivent alors être apportés au principe de précarité.

L'occupation privée du domaine public est subordonnée à l'exigence d'une autorisation expresse délivrée par l'autorité propriétaire de la dépendance ou l'autorité de police dans le cas du permis de stationnement. Cette autorisation permet à la personne nommément désignée d'utiliser le bien du domaine public à des fins personnelles. Si une dépendance du domaine public est occupée sans autorisation, soit qu'elle n'a pas été demandée, soit qu'elle a été retirée, soit qu'elle est expirée, il y a occupation sans titre du domaine public. La personne publique pourra alors poursuivre l'expulsion des occupants et ordonner l'enlèvement de leurs installations.

Ce qui précède traduit l'expression du pouvoir unilatéral de l'administration maître du domaine national, dans la mise en œuvre de la politique de gestion de la domanialité publique⁹¹. Si une dépendance du domaine public est occupée sans autorisation⁹², cela signifiera alors que l'occupant privatif est illégal, et devra dans ce cas, faire l'objet d'une expulsion⁹³. Le caractère unilatéral des pouvoirs de l'administration est plus expressif lorsqu'il est question pour celle-ci, d'opérer le retrait de l'acte administratif ayant autorisé l'occupation privée du domaine public⁹⁴.

b) L'exercice du pouvoir unilatéral permanent de retrait et de résiliation

L'administration de par son pouvoir unilatéral de prise de décision, est appelée à octroyer aux occupants privés des titre d'occupation du domaine public. Il s'agit purement et simplement d'une autorisation, mais, précaire d'occuper⁹⁵. De même, le bénéfice d'une telle autorisation ne constitue pas un droit acquis⁹⁶. Celle-ci peut être retirée ou résiliée à tout moment, soit à titre de sanction, soit pour motif d'intérêt général⁹⁷. Dans ce dernier cas, « *aucun principe général du droit* » n'impose qu'une procédure contradictoire soit suivie

Le retrait à tout moment constitue alors la preuve que le maître du domaine public dispose d'un large pouvoir. Il s'agit d'un pouvoir exorbitant de droit commun chargé de remettre discrétionnairement en cause la protection des occupants privés. Pour autant, le maître du domaine conserve le pouvoir de mettre fin à l'occupation, à tout moment, pour un motif d'intérêt général. La personne publique peut retirer l'autorisation avant le terme prévu. La précarité est « *inhérente aux occupants du domaine public* ». Elle peut invoquer tout motif d'intérêt général dans un souci de permettre l'adaptation immédiate du domaine aux

⁹⁰ CE, 27 février 1995, Secrétaire d'Etat à la mer c/Torre, Rec. P. 109.

⁹¹ DELVOLVE (P), « *Droit de propriété et droit public* », in Mél Guy BRAIBANT, Dalloz 1996, Pp 151-181.

⁹² Situation des occupants illégaux

⁹³ L'expulsion dont il est question se fait sans indemnisation, du fait de la mauvaise foi de l'occupant privatif.

⁹⁴ REZENTHEL (R), « *Vers une meilleure protection contre la précarité de l'occupation du domaine public* », A.J.D.A, 2001, p 1025

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ DELVOLVE (P), « *Droit de propriété et droit public* », op cit, 157.

⁹⁷ DUFAU (J), « *Le retrait dans l'intérêt général* », JCP, 1996, p1275.



différentes missions d'intérêt général. Elle peut s'appuyer sur la violation des conditions posées par le titre d'occupation : le retrait ou la résiliation est alors une sanction.

Etant dans une situation précaire et révocable, les occupants privés du domaine public n'ont pas un droit acquis au renouvellement de leur autorisation. De la même manière que la personne publique dispose d'une très grande latitude d'action pour octroyer ou refuser les autorisations d'occupation privée, elle détient un pouvoir discrétionnaire en matière de renouvellement des autorisations. Elle peut refuser de renouveler et invoquer pour ce faire des motifs d'ordre public. Cela participe en quelque sorte à la constitution des fondements du large pouvoir discrétionnaire de l'administration sur les occupants privés du domaine public

1) Les fondements du large pouvoir discrétionnaire de l'administration

Le législateur a cependant été désireux de compenser la précarité de l'occupation privée en imposant l'indemnisation du « *préjudice direct, matériel et certain* » résultant du retrait ou de la résiliation du titre. Cette précarité peut relever des motifs traditionnels d'ordre public, mais tout en affectant les droits des occupants privés. L'ordre public dans ce cas peut intéresser : soit la sécurité publique, soit la tranquillité publique ou encore la salubrité publique⁹⁸ (a). Il est important de relever qu'il s'agit d'un objectif concourant à la bonne gestion du domaine public (b).

a) Les motifs traditionnels d'ordre public : un moyen de réduction de la protection des occupants privés

Dans l'ensemble des actes domaniaux, l'acte de gestion constitue une variété originale. Cette autonomie n'a pas toujours été évidente et aujourd'hui encore n'est pas encore totalement prise en compte. Ceci tient en premier lieu à ce que l'acte de gestion a eu du mal à se dégager de l'acte de police.

Le domaine public, lui, en raison de son affectation, est considéré comme le siège d'une activité de police administrative destinée à assurer au public usager la sécurité et la commodité de sa circulation et de son stationnement⁹⁹. C'est, la chose qui est suffisamment connue pour que l'on n'y insiste point¹⁰⁰. Le fondement de la reconnaissance du droit de propriété des personnes publiques s'est développé à l'égard d'une logique de gestion et d'exploitation concurrençant la finalité d'ordre public jusqu'alors poursuivie par les administrateurs du domaine public. Ce dernier a ainsi perdu de sa spécificité par rapport au domaine privé puisqu'il a été davantage perçu comme un patrimoine à valoriser que comme un espace ouvert à sécuriser¹⁰¹. Cela explique que le législateur camerounais soit intervenu en vue d'offrir la possibilité de conclure des titres d'occupation aux occupants privés voulant être légaux, sans que l'occupation ne soit stable. Elle ne peut qu'être précaire. Dans cette optique, toujours le législateur camerounais, jaloux de son domaine public accorde certes de longues durées à l'occupant, mais ne lui laisse pas la possibilité d'être titulaire d'un droit réel sur ce domaine. Ainsi, celui – ci ne saurait être cessible et hypothécable. Pour autant, le

⁹⁸ V. explications, op cit

⁹⁹ Ainsi au XIX^e, l'occupation privée du domaine ne pouvait, compte tenu des impératifs de l'ordre public, avoir un fondement contractuel. Voir Cass. Civ., 7 juillet 1869 D. 1870.I.9.

¹⁰⁰ Il suffit ici de renvoyer aux thèses de : KLEIN (C), *La police du domaine public*, LGDJ, 1966, DENOYER (J-F), *L'exploitation du domaine public*, LGDJ, 1969 et de. PICARD (E), *La notion de police administrative*, LGDJ, 1984 qui dans des perspectives différentes, démontrent le mécanisme de combinaison et/ou de superposition des activités de police et gestion sur le domaine public.

¹⁰¹ LAVIALLE (Ch), « *L'acte de gestion domaniale* », in *Mél Franck MODERNE*, *Mouvement du droit public : Du droit administratif au droit constitutionnel*, Du droit français aux autres droits, Dalloz, 2004, Pp 265 – 285.



maître du domaine conserve le pouvoir de mettre fin à l'occupation, à tout moment, pour un motif d'intérêt général. Ce motif d'intérêt général est guidé par le souci de préserver l'ordre public sur l'ensemble du territoire. A ce sujet, « *l'Etat camerounais est le gardien de toutes les terres. Il peut, à ce titre, intervenir en vue d'en assurer un usage rationnel ou pour tenir compte des impératifs de la défense ou des options économiques de la nation* »¹⁰², le domaine public étant inaliénable, imprescriptible et insaisissable¹⁰³. Fort de cela, la gestion du domaine public relève de la compétence du juge administratif et non de celle du juge judiciaire qui ne peut intervenir que comme juge d'exception.

b) Les objectifs de bonne gestion du domaine public

Si l'acte de gestion est un acte patrimonial¹⁰⁴, il n'est pas seul. Dans l'ensemble des actes patrimoniaux il convient en effet de dissocier l'acte de gestion d'un bien de celui qui en dispose. Le droit de propriété qui est un « *droit total* »¹⁰⁵ sur la chose se décompose classiquement en droit de se servir de la chose (*usus*), droit d'en jouir et d'en percevoir les revenus (*fructus*) et droit d'en disposer c'est-à-dire de la détruire, l'abandonner ou l'aliéner (*abusus*). Au Cameroun, les biens domaniaux sont à l'origine de nombreuses décisions prises par les personnes publiques dans le cadre de l'exercice de leurs prérogatives de propriétaire, c'est-à-dire de maître du domaine public. En effet, qu'ils soient rangés dans le domaine public ou privé, ces biens sont considérés comme soumis à un droit de propriété, bien appropriés à savoir, le droit de la domanialité publique communément connu sous l'appellation de « **Droit administratif des biens et des travaux publics** ». Dès lors, le domaine public, de par sa gestion donne naissance à un mode de domanialité publique par l'exercice de ce droit.

En matière domaniale la différence de régime juridique institué par le droit positif entre les actes de gestion et de disposition rappelle, plus directement pour le domaine public que le domaine privé, cette configuration du droit privé des biens où le patrimoine est géré par un administrateur distinct du propriétaire¹⁰⁶. Comme l'a montré **Maurice HAURIOU**¹⁰⁷, la personne publique étant à la fois personne morale, institution collective, et personne juridique, celle-ci d'une façon peut être perçue comme administrateur des intérêts de celle-là ou du public qu'elle institue. La domanialité publique illustre cette dichotomie que l'on retrouve, *mutatis mutandis*, dans le régime de la fondation. Le droit domaniale dans cette logique spécifie le souci ayant conduit le législateur camerounais à travers l'acte de gestion de son domaine public, à protéger celui-ci de toute atteinte visant son aliénation, c'est-à-dire son *abusus*.

Il est question pour l'administration de procéder par une gestion protectrice du domaine public à travers la recherche de la plus grande utilité publique. Cette recherche passe par leur affectation au public ou à un service public¹⁰⁸, la concession de l'usage privatif qui

¹⁰² Article premier, Ordonnance n°74-1 du 6 juillet 1974 fixant régime foncier au Cameroun

¹⁰³ Article 2, Ordonnance n°74-1 du 6 juillet 1974 fixant régime domaniale au Cameroun, op cit

¹⁰⁴ LAVIALLE (Ch), « *L'acte de gestion domaniale* », op cit, p 272.

¹⁰⁵ CHABAS (F) Leçon de civil, t. II, vol. 2, 8^e éd, p. 84.

¹⁰⁶ A la différence de disposition, l'acte de gestion pourra ne pas relever du propriétaire. Ainsi le gestionnaire du domaine public pourra être l'affectataire délégué, voire même par substitution l'Etat, ce qui fournit une justification à la théorie critique des mutations domaniales

¹⁰⁷ HAURIOU (M), *Droit Administratif*, L.G.D.J. p. 178.

¹⁰⁸ Les actes d'affectation (et de désaffectation) sont des actes de gestion et non de disposition. Ils ont en effet pour objet de conférer une certaine destination aux dépendances domaniales, ce qui est un choix de gestion, une forme de mise en valeur qui est sans doute la plus directement en phase avec l'origine de la propriété publique. Aussi l'on ne peut déduire de la référence par le conseil constitutionnel français (déc. N0 96378 DC du 23 juillet. 1996 à la compétence des collectivités locales « en matière d'affectation et de gestion de leur domaine » que



peut être fait à des demandeurs par la délivrance de titres d'occupation ou le transfert de leur gestion à la personne publique ou privée la mieux placée pour l'exploiter. Recherche en définitive, pour reprendre une heureuse formule de **René CHAPUS**¹⁰⁹, du plus grand service et /ou du plus grand profit. Fort de cela, les législateur camerounais n'a pas voulu faire des occupations privatives du domaine public une activité constitutive de droits réels. Concevable puisque les droit réels n'existant éventuellement pas, l'occupation privative du domaine public n'est que de nature administrative et non civile, donc précaire. Elle est cependant en principe interdite en raison de l'inaliénabilité du domaine public réaffirmé par l'article 2 de l'Ordonnance N°74/2 du 6 juillet 1974 fixant régime domanial au Cameroun.

L'usage privatif du domaine public d'une certaine façon transforme la fonction première de la propriété qui est d'assurer la satisfaction de l'intérêt privé du propriétaire à savoir la jouissance de son bien. De sorte que *l'usus* qui devient le droit de jouir et *le fructus* celui de percevoir le fruit de la chose se trouvent maintenus et encadrés par l'administration, et *l'abusus* exclu afin de précariser davantage les droits des occupants privatifs du domaine public.

B - Précarisation des droits des occupants privatifs

En cours d'occupation, l'occupant domanial est protégé *vis-à-vis des tiers* par la faculté d'exercer les actions possessoires temporaires et instables. Il bénéficie à cet effet de la possibilité de mettre en jeu la responsabilité de l'administration si celle-ci permet à un tiers d'occuper indûment, c'est-à-dire, sans aucune condition valable, la dépendance objet de l'autorisation ou permission d'occupation. Cela permet d'avoir une idée assez claire sur la situation de l'occupant domanial autorisé (1), qui ne peut avoir un droit réel sur la parcelle du domaine public occupée (2).

1 - La protection incertaine de l'occupant domanial autorisé

L'occupant domanial est protégée *vis-à-vis des tiers* parce qu'il peut de manière temporaire les actions possessoires sur la dépendance du domaine public, objet de l'occupation privative. Aussi, il est protégé *vis-à-vis de l'administration*. Notons que dans le second cas, il s'agit d'une certaine protection à l'égard des conséquences dommageables dont l'Administration en serait l'auteur. C'est généralement le cas lorsque l'Administration procède au retrait du titre d'occupation domanial, sans au préalable respecter les conditions relatives à l'ordre public si les exigences d'en faire évocation se font pressant. C'est également le cas lorsqu'en cours d'occupation privative, l'occupant privatif légal, c'est-à-dire celui ayant reçu autorisation d'occuper temporairement le domaine public se retrouve victime des travaux effectués sur ledit domaine. Il faut à cet égard distinguer selon que les travaux sont exécutés dans l'intérêt même de la dépendance occupée ou dans d'autres intérêt (par exemple. celui d'une dépendance différente) : l'occupant a droit à indemnisation au second cas, non au premier. C'est par exemple le cas des travaux de construction des routes en périmètre urbain, effectués dans l'intérêt de la voirie, et conformes à la destination du domaine public routier. Les occupants privatifs légaux que ces travaux contraignent à se déplacer ne peuvent donc pas prétendre à une indemnisation¹¹⁰

celle-ci se distinguerait de celle-là, simplement, le conseil a voulu expressément souligner que l'autonomie de ces collectivités valait aussi pour décider de l'affectation publique de leur biens.

¹⁰⁹ CHAPUS (R), « *Le service public et la puissance publique* » RD publ. 1968, p. 235

¹¹⁰ V. Cas français portant sur : (CE. 23 Fév. 2000, Sté de distribution de chaleur de Saint-Denis, D. adm.2000 n° 57 ; C.J.E.G. p.148, concl. Séban – V. aussi CE. 2 juin 1995, *Synd. Intercommunal à vocation multiple de la région d'Issoire*, D. adm. 1995, n° 576, à propos du déplacement d'une canalisation d'eau potable du fait de la



Notons aussi que le retrait de l'autorisation d'occuper peut également être dommageable pour les occupants privés légaux. Cela arrive généralement lorsque, à l'égard du retrait même de la permission, l'occupant évincé se retrouve dépossédé de la parcelle du domaine public objet de l'occupation et peut, dans la mesure où le retrait même n'est pas légitime, opposer un droit, notamment indemnitaire afin de retrouver, en certain cas, des règles protectrices. Ainsi, Si le retrait présente un caractère de sanction, l'occupant peut invoquer le principe général des droits de la défense¹¹¹.

Contrairement à ce qui se passe au Cameroun, en France plutôt, la réglementation en vigueur prévoit que, dans certain cas, notamment ceux relatifs aux installations d'intérêt général effectuées en vertu d'une autorisation expressément agréée par l'administration, le titre d'autorisation peut prévoir l'indemnisation d'un éventuel retrait¹¹². D'ailleurs, La loi française du 25 juillet 1994 pose le principe, pour les autorisations constitutives de droits réels qu'elle régit, de l'indemnisation du titulaire de droits réels en cas de retrait du titre, pour un motif d'intérêt général, avant son terme¹¹³. Le Cameroun n'admet pas encore cette conception juridique, même s'il est permis de constater que, à travers la loi n° 2006/012 du 29 décembre 2006 fixant régime général des contrats de partenariat public-privé au Cameroun en son article 17, tente de remettre en cause le principe de l'inaliénabilité du domaine public lorsqu'il dispose ce qui suit : « *lorsque le contrat emporte occupation du domaine public, il vaut autorisation de ce domaine pour sa durée et que, le titulaire du contrat a, sauf stipulation contraire de ce contrat, des droits réels sur les ouvrages et équipements qu'il réalise (...)* ».

En pensant au développement du secteur public, le législateur camerounais croyait résoudre le problème des implantations des investissements sur le domaine public. Mais l'exploitation économique du domaine public se diversifie et se développe au point d'apparaître de plus en plus comme une activité complémentaire de l'affectation. Le domaine public est une richesse collective, mais qui ne peut être exploitée au détriment de l'occupant qui tend à devenir un partenaire de la personne publique. En ce sens, sa situation se consolide. Ce qui est une nécessité eu égard à l'importance des investissements qu'il réalise sur les dépendances du domaine public.

Cette évolution pose quand-même le problème de la fragilisation du domaine public de la perte de spécificité au regard du domaine privé des collectivités publiques¹¹⁴. Le domaine public affecté à l'utilité au regard du domaine privé des collectivités publiques fait de plus en plus l'objet d'une exploitation économique se rapprochant par la même du domaine privé qui lui a une vocation patrimoniale. Toutefois en France, pour les mêmes préoccupations, le conseil d'Etat vient de rappeler que « *la protection du domaine public est impératif d'ordre constitutionnel* ».

transformation d'une route en autoroute – Et C.A.A. Nancy, 27 sept. 2001, *communauté urbaine de Strasbourg* B.J.C.P. n°20, p.76 : déplacement des ouvrages de France Telecom du fait de la construction d'une ligne de tramway).

¹¹¹ V. RICHER (L), « *Le retrait- sanction* », J.C.P. éd. N°, 13 sept. 1996, p. 1277), CFJ/CAY, 30 avril 1968, Dame NGUE André c/ Commune de plein exercice de MBALMAYO, CE 5 mai 1944, Dame Veuve TROMPIER-GRAVIER, R.D.P. 1944, p. 256.

¹¹² V. BRECHON-MOULENE (Ch), « *L'autorisation conventionnelle* » d'occupation du domaine public, *Mél. BURDEAU*, p. 753.

¹¹³ DUFAU (J), « *Le retrait du titre. Loi du 25 juillet 1994* », J.C.P. éd. N, 13 sept. 1996, p. 1275

¹¹⁴ La consolidation du caractère inaliénable du domaine public



Au demeurant et jusqu'à nouvel avis, le législateur continue à protéger le domaine public contre toute forme d'aliénation, de prescription ou de cession, d'où l'inexistence au Cameroun d'un droit réel dont pourrait se prévaloir les occupants privatifs¹¹⁵.

2 - L'inexistence d'un droit réel incertain pour l'occupant privatif camerounais

Du point de vue de la nature juridique de leur situation, les occupants privatifs sont de deux ordres ; les occupants privatifs légaux et les occupants privatifs illégaux. Ainsi, les administrations ou les particuliers qui font l'objet d'une occupation privative du domaine public exercent sur une portion limitée de ce domaine, des droits particuliers et précaires, reconnus et protégé par la loi. Cette situation vise non seulement tous les occupants privatifs, mais aussi certains usagers communs, notamment les riverains pour leurs aisances de voirie. Ces deux catégories d'usager sont dans la même situation juridique, situation analogue à celle de l'usager d'un service public et qui ramène au pouvoir légal d'utiliser un bien en fonction de sa destination. Ces diverses situations sont *identiques quant à leur nature* ; elles varient seulement *quant à leur contenu*, selon leurs rapports avec l'*affectation* du domaine.

Quant à leur nature ; les occupants privatifs légaux et les occupants privatifs illégaux du domaine public ont ceci de commun qu'ils privent temporairement ledit domaine de ses portions.

Concernant leur contenu, il faut dire que les deux catégories d'occupants privatifs sont variables, car l'une se trouve dans situation légale et l'autre pas. La première catégorie, au moyen d'une occupation règlementaire, peut faire l'objet d'une affectation, suite à la délivrance d'un acte administratif autorisant. Le second quant à lui, est un acte ne s'inscrivant dans aucun registre d'occupation règlementaire du domaine public.

Deux situations opposées sont exprimés à cet égard, mais se rejoignent quant en ce qui concerne l'inexistence d'un droit réel pour l'occupant privatif¹¹⁶. Mais à l'opposée, Maurice HAURIOU¹¹⁷ et plusieurs de ses disciples en particulier S. MESTRE, estiment que l'on doit distinguer de la situation du public utilisant anonymement le domaine public des utilisations qui impliquent une occupation privative ou même une individualisation suffisante sur une portion de ce domaine. En droit camerounais, les situations de ce second type ne constitueraient des droits réels comme cela est le cas en France¹¹⁸. Pour ces auteurs, il faut voir en cela une fluctuation des droits réels administratifs dans toutes les occupations privatives¹¹⁹.

Au Cameroun, les objections sont décisives. Ainsi l'on peut soutenir que le domaine public ne peut être le siège de droits réels parce qu'il n'est pas lui-même pour

¹¹⁵En France, les données du débat sur cette question longtemps négligée, ou plutôt réglée sans déclaration de principe dans le sens de la propriété des occupants privatifs autorisés du domaine sur installations qu'ils réalisent sur celui-ci, a été rouverte par deux lois de 1988 et 1994 qui, par leur dispositifs et dans certaines hypothèses seulement, reconnaissant certains droits réels à l'occupant privatif à l'épreuve de la loi,

¹¹⁶ DUGUIT (L), *Droit administratif*, traité, Tome III, P. 346

¹¹⁷ HAURIOU (M), *Droit Administratif*, Op cit. p. 178

¹¹⁸ LENOIR (Y), *Les domaines de l'Etat et des autres collectivités publiques*, Thèse, paris 1966 et DENOYER (J.F), *L'exploitation du domaine public*, Thèse, paris 1966.

¹¹⁹Selon cette thèse, le droit réel administratif se distingue essentiellement du droit du droit réel civil par précarité, c'est-à-dire sa non – opposabilité à l'administration propriétaire qui peut toujours y mettre fin, soit par retrait, soit au moins par une désaffectation du domaine public, lorsque les conditions en sont réunies ; mais et c'est là l'intérêt de la théorie – le droit réel administratif est opposable aux tiers dans des conditions analogues à celles des droits réels ordinaires en particuliers par la protection des actions possessoires.



l'administration un objet de propriété¹²⁰. Au Cameroun, même la constitution de beaux emphytéotiques sur le domaine public ne saurait octroyer des droits réels sur celui-ci. C'est d'ailleurs cette position camerounaise qu'a décidé d'adopter le juge du conseil d'Etat français. Récemment, une certaine confusion dans les esprits et l'analyses erronées de certaines prises de position du conseil d'Etat ont pu conduire à la proposition que l'occupant domanial autorisé ne disposait d'aucun droit réel sur les installations réalisées par lui sur le domaine. Et, parce que cette situation apparaissait comme mal venue, peu propice aux investissements requis sur le domaine, on a demandé à la loi de prévoir spécialement, dans certains cas limités et sous certaines formes, la possibilité de lui reconnaître de tels droits réels.

Ce qu'il y a lieu de retenir à ce niveau est que l'occupation ou l'utilisation privative du domaine public par des personnes privées ou même publiques ne confère pas à ces dernières des droits réels. De même, pour ce qui est de la France, on peut lire dans l'exposé des motifs de la loi du 25 juillet 1994 que : « *l'inaliénabilité du domaine public interdisait de reconnaître aux occupants domaniaux des droits réels sur celui-ci et notamment la propriété des constructions qu'ils y édifient* »¹²¹. Un an après, cette position du juge français a connu une évolution. Désormais, les ouvrages réalisés par le titulaire d'une autorisation d'occupation sur le domaine public maritime ne s'intègre pas au patrimoine de l'Etat mais restent la propriété de l'occupant¹²². Aussi, l'occupant domanial est normalement redevable de la taxe foncière parce que l'autorisation domaniale qui lui a été accordée a permis « *l'appropriation privative des installations superficielles* » qu'il a édifiée sur le domaine¹²³. Il faut affirmer selon nous que, si la loi française de 1994 aménage le droit réel et d'une certaine façon le conforte, elle ne le crée pas : c'est l'autorisation d'occupation domaniale qui, dans tous les cas et en dehors même de la loi de 1994¹²⁴, confère ce droit réel. Telle est du moins la

¹²⁰A propos des Diverses objections ont été opposées à la théorie des droits réels administratifs, Lire TROTABAS (L), *Des utilisations du domaine public par les particuliers*, thèse, Paris, 1924.

¹²¹ Journal Officiel, Ass. Nat. N° 1085, avril 1994; mais le rapporteur de la loi au Sénat rappelait pourtant que « *la jurisprudence admet, pour la durée du titre, le droit de propriété de certains occupants sur les installations qu'ils réalisent* ».

¹²² C.E. 27 février 1995, secr. D'Etat à la mer c/Torre, D. adm. 1995, n° 262 ; R.F.D.A. 1995, p. 414

¹²³ C.E 21 avril 1997, Min. du budget c/Sté SAGIFA, R.F.D.A., 1997, p. 940, commune. E. Fantôme et Ph. TERNEYRE. Ce principe a été confirmé. De fait le principe est bien celui-ci, au-delà des confusions et erreurs de présentation qu'on vient de dire : l'occupant autorisé a, pour la durée du titre et dans les conditions de celui-ci, un droit réel sur les constructions réalisées par lui sur le domaine. Il faut rappeler d'abord en ce sens que la jurisprudence a reconnu autrefois, par exemple, que la partie des embranchements particuliers située sur le domaine ferroviaire était la propriété de la société titulaire de l'embranchement (CE. 1^{er} juillet 1960, Et. SOULAT, A.J.D.A. 1961, p. 262), de même que, plus anciennement, les branchements particuliers d'eau sous les voies publiques (CE. 8 janvier 1930, *Cie générale des eaux*, Rec. Lebon, p. 16). Elle l'a confirmé par la suite, en employant même expressément le terme de « propriété » pour caractériser les droits de l'occupant sur les installations qu'il réalise (CE 4 mars 1991, Mme PALANQUE, D. 19925, comm. P. 379, observ. Ph. Bon – 23 juin 1993, Sté industrielle de construction et réparation, n° 111569, cité par E. Fantôme et Ph. TERNEYRE, A.J.D.A. 1994, p. 781). Plus récemment elle a appliqué ces solutions : un hôtel ne peut être édifié sur la dalle de couverture d'un parking public, elle-même élément du domaine public, qu'au bénéfice d'une autorisation d'occupation domaniales, mais ne devient évidemment pas la propriété de la commune (C.E 4 nov. 1994, Sté HELIANTAL) ; Les conventions dites de mobilier urbain stipulent uniformément que les installations réalisées par l'occupant – et qui sont en réalité des immeubles – sont et restent sa propriété. Et l'on n'a pas jamais pensé que la S.N.F.C. ou les aéroports accédaient à la propriété des complexes hôteliers ou de bureaux réalisés dans les gares ou les aérodromes par des promoteurs privés. Ainsi s'explique encore la disposition du dernier alinéa de l'article R. 421-1-1 du code de l'urbanisme qui impose au propriétaire (ou à celui qui justifie d'un titre pour construire) la production de l'autorisation domaniale nécessaire lorsque la construction de l'immeuble – dont il est et restera évidemment propriétaire – comporte une occupation du domaine public.

¹²⁴Ainsi il semble bien que la jurisprudence ait toujours admis une « propriété » - en réalité un droit réel de la nature du droit de propriété – de l'occupant domanial autorisé sur les installations réalisées par lui sur le domaine, au moins lorsqu'il n'est pas en même temps concessionnaire de service public et qu'il ne s'agit pas de biens de retours (v. l'arrêt Min. du Budget c/Sté SAGIFA, précité. Supra, n°410). Il est vrai que, dans les



doctrine que propose Yves GAUDEMET¹²⁵ (sauf encore une fois sur les installations présentant le caractère de biens de retour lorsqu'il y a en même temps concession de service public). Pour J. DUFAU, « *cette solution a été consacrée par la jurisprudence, par la pratique administrative et par le législateur* »¹²⁶. Ainsi, le droit réel de l'occupant privatif en France contrairement au Cameroun, est celui qui lui donne effectivement les « droits et prérogatives du propriétaire », pour la durée du titre, aux conditions de celui-ci et sous la réserve de la précarité attachée à toute autorisation domaniale¹²⁷.

CONCLUSION

L'occupation privative du domaine public est en contradiction avec la définition même de la domanialité publique. Le domaine public comprend en effet, les biens qui sont affectés à l'utilité publique. Soit à l'usage direct du public, soit à un service public comme nous en avons fait mention plus haut. Par voie de conséquence, les dépendances domaniales doivent être accessibles à l'ensemble des citoyens, elles doivent faire l'objet d'utilisations collectives. L'utilisation privative du domaine public, dans la mesure où elle est réservée à des personnes individuellement désignées doit se faire sous le respect de certaines conditions. Ainsi, l'occupation privative du domaine public est subordonnée à l'exigence d'une autorisation expresse délivrée par l'autorité propriétaire de la dépendance ou l'autorité de police dans le cas du permis de stationnement. Cette autorisation permet à la personne nommément désignée d'utiliser le bien du domaine public à des fins personnelles.

Toutefois, il convient de relever qu'au Cameroun, cette situation n'offre aucune garantie en droits réels à l'occupant privatif du fait de la précarité juridique qui l'encadre et dans laquelle celui-ci en est astreint. Si en France l'on note une évolution sur la question¹²⁸, au Cameroun encore, le législateur et le juge reste encore jaloux à l'égard du domaine public et protecteur de l'inaliénabilité de celui-ci. Les pouvoirs de gestion de la personne publique sur son domaine se développent considérablement. Les occupations privatives sont de plus en plus nombreuses. Mais, le juge et le législateur ne sont pas encore intervenus pour renforcer la situation de l'occupant privatif, sinon, pour augmenter et encadrer les prérogatives de l'administration sur la question de la domanialité publique.

arrêts, on trouve davantage cette proposition énoncée incidemment ou comme un simple rappel d'une évidence, plutôt que comme le produit d'une véritable construction jurisprudentielle ; et c'est ce qui a pu tromper notamment les auteurs de la loi de 1994 sur l'état exact du droit positif.

¹²⁵GAUDEMET (Y), « *L'occupant privatif du domaine public à l'épreuve de la loi* » in Mél Guy BRAIBANT, Dalloz 1996, Pp 312 – 314.

¹²⁶ DUFAU (J), *Le domaine public*, Tome 2, n° 636, op cit, p237.

¹²⁷v. encore en ce sens, GAUDEMET (Y), « *Les constructions en volumes sur le domaine public* », *cah. Jur. Elec. Gaz* 1991, p. 297).

¹²⁸GAUDEMET (Y), « *L'occupant privatif du domaine public à l'épreuve de la loi* » op cit 1996, Pp 312 – 314.

