



**HAL**  
open science

# Pertinence du nouveau système de droit foncier au Bénin

Épiphanie Yelome

► **To cite this version:**

Épiphanie Yelome. Pertinence du nouveau système de droit foncier au Bénin. Droit. Université de Perpignan, 2022. Français. NNT : 2022PERP0039 . tel-04123112

**HAL Id: tel-04123112**

**<https://theses.hal.science/tel-04123112>**

Submitted on 9 Jun 2023

**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.

# THÈSE

Pour obtenir le grade de  
**Docteur**

Délivré par  
**UNIVERSITE DE PERPIGNAN VIA DOMITIA**

Préparée au sein de l'école doctorale **INTER-MED (ED 544)**  
Et de l'unité de recherche **Centre du Droit Economique et du  
Développement (EA 4216)**

Spécialité : **Droit Privé**

Présentée par **Mme YELOME F. Epiphanie**

**PERTINENCE DU NOUVEAU SYSTEME  
DE DROIT FONCIER AU BENIN  
Tome 1**

Soutenue le 15/12/2022

devant le jury composé de

Monsieur André Gaston CABANIS, Professeur émérite à l'université Toulouse-I-Capitole I	Rapporteur
Monsieur Christophe JUHEL, MC HDR, Université de Perpignan	Examineur
Monsieur Alban MABA, MCF-HDR, UPVD	Directeur
Monsieur François-Pierre BLANC, MCF-HDR, UPVD	Co-directeur
Monsieur Eric WENZEL, MC, HDR, Université d'Avignon	Rapporteur

## **AVERTISSEMENT**

L'Université de Perpignan n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions qui sont émises dans la présente thèse. Elles doivent être considérées comme propres à leur auteur.

## **DEDICACE**

A

- mes père et mère : Jean YELOME et Nicole GNIMADI. Après la bienfaisance, le plus grand des plaisirs est la reconnaissance ;
- mon époux Achille NASSOU et mes enfants : Schécania, Eden, Tryphène et Daniella, pour toutes les peines dues à mon indisponibilité et mes absences ;
- mes frères et sœurs, pour vous dire que l'espoir est permis ;
- mon "papa" Serge BAGBONON, la famille n'est pas qu'une question de sang, mais de qui te tient la main quand tu en as besoin.

## REMERCIEMENTS

La thèse est une aventure solitaire, mais qui ne saurait aboutir sans le concours et le soutien de certaines personnes. Je voudrais exprimer toute ma gratitude à ces différentes personnes pour leur implication de diverses manières. Ainsi :

- j’exprime mes profondes gratitude envers mes Directeurs de thèse, Messieurs Alban MABA et Pierre BLANC ;
- toute ma reconnaissance au Doyen ADIDO Roch Gérard pour tout son soutien ;
- à Achille C. NASSOUN, je voudrais exprimer toute ma reconnaissance et lui dire, qu’il est exceptionnel. Celui qui allume une lampe pour autrui, éclaire aussi son chemin ;
- à tous ceux qui n’ont pas hésité un instant à combler plus ou moins le réservoir émotionnel de mes enfants : la famille BAGBONON, la famille MOUZOUN, la famille YELOME Miflinsè, Madame Perpétue Lucrèce SAMBA. Vous m’aviez toujours dit « ne t’en fait pas, on est là pour eux », recevez mes profondes gratitude ;
- la famille YAMADJAKO pour leur soutien moral ;
- Je remercie tous ceux- là qui m’ont accepté au sein de leur structure, notamment : mairie, cabinet de géomètre, BLDF, préfecture, tribunal et autres services administratifs ;
- Mes remerciements vont aussi, à l’endroit des membres du jury qui ont voulu honorer par leur présence la soutenance de ma thèse.

Mes reconnaissances à tous ceux que je tiens dans l’anonymat qui, dans les couloirs de ma vie, se sont évertués à m’apporter leur franche collaboration, leur amabilité et leur soutien de tout genre, trouver ici ma modeste reconnaissance.

## SIGLES ET ACRONYMES

### Structure :

AIF-RU	: Associations d'Intérêt Foncier de Remembrement Urbain.
AIC	: Association Inter-Communale.
ANCB	: Association Nationale des Communes du Bénin.
ANDF	: Agence Nationale du Domaine et du Foncier.
AUS	: Actes Uniformes portant sur les Sûretés.
BCDF	: Bureau Communal du Domaine et du Foncier.
BLDF	: Bureau Local du Domaine et du Foncier.
BM	: Banque Mondiale.
CADE	: Commission des Affaires Domaniales et Environnementale.
CEDH	: Commission Européenne des Droits de l'Homme.
CIEDL	: Centre International d'Etudes pour le Développement Local.
Ce. F. A. C. De. L	: Centre de Formation et d'Appui Conseil pour le Développement Local.
CA	: Chef d'Arrondissement.
CEN-SAD	: Communauté des États Sahéliens Sahélo.
CCF	: Conseil Consultatif du Foncier.
CV	: Chef de Village.
CQ	: Chef Quartier.
CFD	: Code Foncier et Domanial.
CFR	: Certificat Foncier Rural.
CNAO-TF	: Commission Nationale.
CNPF	: Commission Nationale de Promotion de la Femme.
COGEF	: Commission de Gestion Foncière Communale.

CPF	: Certificat de Propriété Foncière.
CPFB	: Code des Personnes et de la Famille du Bénin.
CRIET	: Cour de Répression des Infractions Économiques et du Terrorisme.
DDET	: Direction des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre.
DIA	: Déclaration d'Intention d'Aliéner.
DEPOUR	: Déclaration de Politique Urbaine.
DADI	: Division des Actes Domaniaux et de l'Immobilier.
DLPC	: Division du Lotissement du Permis de Construire et du Contentieux.
DPDMTP	: Division de la Protection du Domaine Municipale et des Titres de Propriété.
DUDH	: Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.
DUP	: Déclaration d'Utilité Publique.
ETP	: Enquêtes Topo-Foncières.
FAO	: Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture.
FDF	: Fond de Dédommagement Foncier.
GBB	: Générale des Banques Bénin.
GIZ	: Agence allemande de coopération internationale.
GTZ	: Coopération bilatérale Allemagne-Afrique.
IGN	: Institut Géographique Nationale.
MEHU	: Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme.
MAEP	: Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche.
MDF	: Ministère en charge du Domaine et du Foncier.
MEF	: Ministère de l'Économie et des Finances.
MDGLAAT	: Ministère de la Décentralisation de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire.
MUHRFLEC	: Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière.

OHADA	: Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires.
OIT	: Organisation Internationale du Travail.
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement.
ONU	: Organisation des Nations Unies.
OPEP	: Organisation des Pays Exportateur de Pétrole.
P.A.G	: Programme d'Action du Gouvernement.
PDC	: Projet de Développement Communal.
PFR	: Plan Foncier Rural.
PNIASAN	: Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle.
PSDSA	: Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole.
PTF	: Partenaires Financiers et Techniques.
PGTRN	: Projet de Gestion des Terres et des Ressources Naturelles.
PVPP	: Procès-Verbal de Présomption de Propriété.
RB	: République du Bénin.
RFU	: Registre Foncier Urbain.
RGP	: Recensement Général de la Population.
RPB	: République Populaire du Bénin.
RCCM	: Registre de Commerce et de Crédit Mobilier.
SADE	: Service des affaires domaniales et environnementales.
SMIG	: Salaire Minimum Intégré Général.
SVGF	: Section villageoise de gestion foncière.
UAC	: Université d'Abomey-Calavi.
UEMOA	: Union économique et monétaire Ouest Africaine.
AJDA	: Actualité Juridique Droit Administratif.
Art.	: Article.



Cass	: Cour de Cassation.
CC	: Conseil Constitutionnel (France).
CC	: Cour Constitutionnelle (Bénin).
CCC	: Cahiers du Conseil Constitutionnel (France).
CDP	: les Cahiers du Droit Public.
CE	: Conseil d'Etat.
Col.	: Collection.
Dir.	: Sous la direction de.
Ed.	: Editions.
GAJA	: Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative.
Ibid.	: Ibidem.
JA	: Journal d'Annonce Légale.
MDF	: Ministère du Domaine Foncier.
JCP	: Juris Classeur Périodique.
JORB	: Journal Officiel de la République du Bénin.
JORF	: Journal Officiel de la République Française.
L.	: Loi.
LGDJ	: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
LPA	: Les Petites Affiches.
NEA	: Nouvelles Editions Africaines.
N°	: Numéro.
op. cit.	: opere citato (précédemment cité).
PUAM	: Presses Universitaires d'Aix-Marseille.
PUF	: Presses Universitaires de France.
Pr	: Professeur.
RAJF	: Revue de l'Actualité Juridique Française.

RBSJA	: Revue Béninoise de Sciences Juridiques et Administratives.
Rec.	: Recueil des décisions.
Rec.	: Leb. Recueil des décisions du Conseil d'Etat.
RDP	: Revue de Droit Public.
RFAP	: Revue Française d'Administration Publique.
RFDA	: Revue Française de Droit Administratif.
RFDC	: Revue Française de Droit Constitutionnel.
RFFP	: Revue Française des Finances Publiques.
RFSP	: Revue Française de Sciences Politiques.
RGCT	: Revue Générale des Collectivités Territoriales.
RGD	: Revue Générale de Droit.
RIDC	: Revue Internationale de Droit Comparé.
S.	: Suivant(e)s.
T.	: Tome.
Vol.	: Volume.

## **RESUME DE LA THESE**

Les multiples enjeux du développement contraignent les Etats Africains à "réinventer", réformer leur droit foncier longtemps hérité de la colonisation. Cette réforme n'a pas épargné le Bénin qui est confronté à une insécurité foncière sous toutes ses formes. Pour y parvenir, de nombreuses étapes ont été franchies.

Cette réforme entreprise au Bénin a conduit progressivement à l'avènement du nouveau code foncier qui a instauré un nouveau système juridique qui régit l'ensemble des terres (rurales, périurbaines et urbaines). La procédure contradictoire de confirmation de droit foncier est instaurée en lieu et place de l'ancien titre foncier et du permis d'habiter en vue de la délivrance d'un nouveau titre foncier (version révisée et revue).

L'adoption de ce nouvel arsenal juridique a fait naître de nombreuses interrogations au sein des différents acteurs quant à son efficacité. Nous avons trouvé nécessaire d'y apporter des contributions qui pourront favoriser son adaptation.

L'objectif de cette thèse consiste à faire une étude approfondie de ce nouveau système de droit foncier sur le plan théorique et sur le plan pratique.

**Mots clés : Pertinence, Nouveau système, Droit foncier.**

### **Thesis Summary:**

The numerous development challenges oblige African States to “reinvent” and reform the land code they inherited from colonization. This reform has not spared Benin, which is confronted with land insecurity of all sorts. In order to achieve that reform, many steps have been taken.

The reform undertaken in Benin gradually led to the advent of the new land code which established a new legal system that governs all land (rural, suburban, and urban). The contradictory procedure of land right confirmation is established in replacement of the former land title and permit to inhabit in order to issue a new (revised and reviewed version of) land title.

The adoption of this new legal arsenal has given rise to many questions among the various stakeholders concerning its effectiveness. We have found it necessary to make contribution that can foster its adaptation.

The objective of this thesis is to make an extensive study of this new system of land right both theoretically and practically.

**Keywords: Relevance, New system, land rights.**

# SOMMAIRE

DEDICACE .....	ii
REMERCIEMENTS .....	iii
SIGLES ET ACRONYMES .....	iv
RESUME DE LA THESE.....	ix
SOMMAIRE .....	x
INTRODUCTION GENERALE : .....	1
1 <sup>ère</sup> partie : Enjeux et mise en œuvre de la nouvelle réforme foncière au Bénin.....	19
TITRE 1 : Contexte d'élaboration de la nouvelle réforme foncière au Bénin.....	22
CHAPITRE 1 : Facteurs socio - politiques engendrant des tensions foncières.....	24
SECTION 1 : Exacerbation des litiges fonciers et domaniaux.....	25
SECTION 2 : Opacité des attributions foncières.....	54
CHAPITRE 2 : Interférences entre lois et pratiques foncières.....	76
SECTION 1 : L'insuffisance ou l'absence d'une politique foncière de référence.....	76
SECTION 2 : Carences des politiques locales et des acteurs du foncier.....	101
TITRE 2 : Processus d'élaboration et de mise en œuvre de la réforme foncière.....	116
CHAPITRE 1 : Une réforme progressive.....	117
SECTION 1 : Le projet d'appui à la réforme du foncier urbain.....	117
SECTION 2 : La réforme foncière rurale.....	135
CHAPITRE 2 : Élaboration et mise en œuvre du nouveau système foncier.....	154
SECTION 1 : Processus d'élaboration de la nouvelle loi foncière.....	155
SECTION 2 : Mobilisation sociale et mesures de facilitation.....	171
CONCLUSION 1 <sup>ÈRE</sup> PARTIE .....	192
2 <sup>e</sup> partie : Le code foncier et domanial : un code opportun, controversé.....	194
TITRE 1 : Une loi aux avancées certaines.....	196
CHAPITRE 1 : Une réforme rénovatrice.....	198
SECTION 1 : Innovations institutionnelle et législative.....	199
SECTION 2 : Amélioration du cadre de gestion des conflits.....	221
CHAPITRE 2 : Le développement socio-économique.....	240
SECTION 1 : Entre intérêt économique et protection des droits.....	240
SECTION 2 : Entre protection des droits et stabilité sociale : la protection contre les atteintes au droit de propriété.....	258
TITRE II : Le code foncier et domanial, un code controversé à avenir incertain.....	275
CHAPITRE 1 : Une réforme foncière à polémiques.....	276
SECTION 1 : Une réforme réprobatrice et fragilisant.....	276
SECTION 2 : Une réforme ambiguë aux enjeux incertains.....	291
CHAPITRE 2 : Une politique foncière à réaménager.....	309
SECTION 1 : Un nécessaire réaménagement législatif.....	310
SECTION 2 : Sécurisation foncière, un facteur de combinaison.....	325
CONCLUSION 2 <sup>E</sup> PARTIE.....	339
CONCLUSION GENERALE.....	341
BIBLIOGRAPHIE.....	348
ANNEXE (Voir Tome 2).....	a
Table des matières.....	b



## INTRODUCTION GENERALE :

« Vous êtes trop jeune pour vous lancer dans un conflit foncier, vous risquez de perdre votre vie! Je vous conseille d'abandonner ». Ainsi me parlait, il y a quelques années le directeur général d'un cabinet de géomètre. En effet, je m'étais mise à la recherche d'une des parcelles que mon père avait acquise dans la ville où il exerçait sa profession avant d'être muté dans une autre. A ma grande surprise, la parcelle avait été vendue à une parente à un ancien maire de la ville. Cette dernière avoua avoir acquis la parcelle au niveau du cabinet chargé des opérations de remembrement et de recasement ; mais n'a aucune preuve de propriété à part la certification à lui remise par le cabinet en question ; certification portant une date plus récente que celle figurant sur la convention de vente que nous autres ; véritables propriétaires possédions.

A la recherche de l'origine de la Terre, les récits bibliques, nous disent qu'elle fut créée par Dieu. Ce dernier créa également l'homme et lui donna l'ordre de cultiver la terre, de l'assujettir et de la remplir ; d'où la fonction nourricière de la terre. Depuis ce, la relation entre l'homme et la terre commença. Mais qu'est-ce que la Terre. Cette conception de l'origine divine de la Terre existe également au niveau des autres religions. L'importance du contexte religieux s'avère nécessaire car, il influence la compréhension des mécanismes de gestion.

La définition<sup>1</sup> de la Terre, présente des ambiguïtés. Selon le dictionnaire français, c'est l'élément solide qui supporte les êtres vivants, leurs ouvrages, ou poussent les végétaux. Elle est également appelée : sol ; mais les scientifiques en font une distinction. Certes les deux sont indissociables mais l'une est dite vivante tandis que l'autre est simplement présent<sup>2</sup>. Le sol, est la couche supérieure physique de la Terre ; la terre ayant d'amplitude, comportant des dimensions territoriales et spatiales, il est difficile de dissocier le sol de son contexte terrestre<sup>3</sup>. Elle a fait l'objet dans l'histoire des peuples africains de toute sorte de cultes et de vénération<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Selon le Professeur Rémond-Gouilloud, Du droit de détruire, Essai sur le droit de l'environnement, PUF, Les voies du droit, 1989, p.26, « toute démarche juridique débute par une définition ».

<sup>2</sup> M. Desrousseaux, La protection juridique de la qualité des sols, LGDJ, L'extenso, 2016, p.6.

<sup>3</sup>Parlement Européen, « Vers une stratégie thématique pour la protection des sols », 16avril 2002,179, final, p.7.

<sup>4</sup>La terre appartient à un dieu, digne de culte et d'adoration. En vertu de cette croyance, certaines maladies comme la variole, lui sont attribuées comme étant une malédiction venant de sa part.

Lieu privilégié de rencontre de la nature<sup>5</sup> et des activités des hommes, la terre constitue un objet spécifique du droit. Parlant de la terre, d'autres mots sont utilisés : héritage<sup>6</sup>, immeuble, domaine<sup>7</sup>, propriété<sup>8</sup>, bien<sup>9</sup> etc. Au travers des définitions de ces différents mots, nous constatons que la terre est destinée pour répondre aux besoins et désirs de l'homme et peut faire l'objet d'appropriation par celui -ci.

Le concept d'appropriation de la terre, n'a pas connu la même perception dans le temps et dans l'espace. Dans la tradition africaine, l'appropriation faisant recours à l'affectation à l'usage et le droit moderne incarné par le code civil Français, fait référence à l'attribution par le droit de disposer.

En occident, pendant longtemps, la terre a appartenu à une classe donnée<sup>10</sup>, qui avec des évolutions successives a pris fin avec la révolution<sup>11</sup> de 1789 et l'installation du capitalisme agraire qui rime avec la propriété privée. En Afrique par contre, « *la terre appartient à une communauté, un canton, un village ou à une famille élargie, mais jamais à un individu à titre privatif et exclusif...* »<sup>12</sup>.

---

<sup>5</sup> La nature est « *le monde physique, l'univers l'ensemble des choses et des êtres, la réalité* » ; elle est aussi « *l'ensemble de forces considérées comme à l'origine des choses du monde, de son organisation,* » ou l'« *ensemble des principes, des forces en particulier de la vie, par opposition à l'action de l'homme* » ; encore « *ensemble des caractères des propriétés qui font la spécificité des êtres vivants* ». G. LERAY, L'immeuble et la protection de la nature, LGDJ, L'extenso, 2018, p.3.

<sup>6</sup>L'héritage, ancienne appellation de l'immeuble en droit Français, constitue un fond de terre et ce qui y est incorporé.

<sup>7</sup> Le domaine fait recours à l'ensemble des terres possédées par un propriétaire (notamment l'Etat et les collectivités territoriales), ainsi on peut avoir le domaine public, le domaine privé, le domaine agricole etc. Il est à faire remarquer que souvent par abus de langage, le domaine est utilisé pour désigner un ensemble de terres appartenant à un ou plusieurs particuliers, alors qu'il ne concerne que les terres appartenant soit à l'Etat soit aux collectivités territoriales.

<sup>8</sup> La propriété : elle établit une relation d'exclusivité entre une personne et un bien. Selon le code civil Français en son article 544, elle est « le droit de jouir et de disposer de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements ». Cette définition est reprise par le code foncier et domanial du Bénin en son article 7.

<sup>9</sup> Le bien a un sens polysémique. Tantôt il est considéré comme ce qui a une valeur morale ; tantôt c'est un objet potentiel de désir ou de besoin des hommes dont la satisfaction est possible, alors que juridiquement il est fait recours à sa rareté et son utilité est justifiée par l'appropriation. C'est ainsi, qu'on se retrouve avec plusieurs catégories de biens.

<sup>10</sup> Le système féodal a connu des évolutions : de la noblesse ou le paysan cultivait la terre possédée par le noble, on est passé au seigneur qui percevait une rente chez le paysan au métayage ou fermage qui constituait une phase intermédiaire entre la féodalité et le capitalisme agraire.

<sup>11</sup> La révolution de 1789, qui n'aurait pu s'accomplir sans le concours actif et passif des paysans, trompa toutes leurs espérances : elle paracheva l'œuvre spoliatrice de l'aristocratie; elle les dépouilla, sans compensation, de leurs droits et de leurs biens communaux, qui depuis des siècles subissaient les assauts de la noblesse, du clergé et de la bourgeoisie ; elle libéra la propriété foncière des servitudes qui la rattachaient au communisme primitif de la *gens*, et elle intronisa la propriété privée avec son droit absolu *d'user* et *d'abuser*. Lafargue P., La propriété, origine et évolution, [www.marxists.org/francais/lafargue/works/1890/propriete/5.htm](http://www.marxists.org/francais/lafargue/works/1890/propriete/5.htm).

<sup>12</sup> G. KOUASSIGAN), L'homme et la terre, Paris Berger-Levrault, 1996, p 128.

Elle est sacrée, inviolable et inaliénable. Elle appartient aux générations passées, présentes et futures ; ce qui confirme l'adage : « nous n'héritons pas de la terre de nos ancêtres, mais nous empruntons celles de nos enfants »<sup>13</sup>.

L'Afrique a subi les assauts de la colonisation<sup>14</sup> qui, a altéré cette notion de la terre, lui ôtant son caractère sacré. Cette évolution est allée principalement dans le sens de l'individualisation de la terre. Désormais, la terre perd son caractère sacré et fait l'objet de commercialisation. Elle quitte le statut communautaire et devient une propriété privée et individuelle, d'où la propriété foncière privée.

La coexistence conflictuelle du droit coutumier et du droit moderne, influence également les rapports que les hommes entretiennent entre eux, établissant ainsi une insécurité foncière. L'Afrique devient le théâtre de multiples expériences de réformes foncières, aux caractères incohérents. Ces expériences variées, ne sont guère de nature à régler définitivement la question d'insécurité.

Depuis quelque décennie, la question foncière est devenue cruciale dans la majorité des pays Africains et notamment au Bénin. Le foncier se retrouve au centre de nombreux enjeux et, la terre objet de toutes les convoitises est désormais un instrument privilégié de développement. Pour faire face aux défis du développement durable, le législateur béninois a voté la Loi N° 2013- 01 du 14 août 2013 portant Code Foncier et Domanial en République du Bénin. L'avènement de cette loi s'est réalisé dans un contexte d'insécurité foncière et d'imbrication institutionnel, qu'il devient évident de nous pencher sur son efficacité à réguler le foncier, d'où notre réflexion sur "**la pertinence du nouveau système de droit foncier au Bénin**"

Le système est un ensemble de pratiques, de méthodes et d'institutions formant à la fois une construction théorique et une méthode pratique<sup>15</sup>, c'est également un ensemble organisé

---

<sup>13</sup> Adage populaire.

<sup>14</sup> En effet, l'Afrique a offert un réservoir de terre aux colons. Par exemple au Bénin où il existait déjà une organisation précoloniale, l'administration coloniale a instauré la théorie de la succession d'État, qui voulait que les terres détenues par les souverains locaux, reviennent à la puissance coloniale qui désormais est l'administrateur de tout le territoire. Or, ces souverains n'ont pas de droits absolus sur ces terres, qui sont communautaires. Cette théorie était mise en œuvre pour s'approprier les terres appartenant aux communautés. Après cette théorie peu prospère, la théorie des terres vacantes fut expérimentée : il est à remarquer que les terres en Afrique appartiennent à la communauté, donc ne sont pas sans maîtres. Mais le colon a fait usage des articles du code civil et par décret, fait rentrer dans la catégorie des terres vacantes et sans maître, toutes les terres non immatriculées, non détenues selon les règles du code civil ou qui n'ont pas fait l'objet de constatation selon le décret de 1925 qui instituait la constatation des droits fonciers coutumiers. Toutes les terres non cultivées depuis une période de dix ans, rentrent également dans cette catégorie. Désormais ces terres appartiennent au domaine public de l'administration coloniale.

Le colon a également fait usage de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui se pratiquait selon que la terre soit immatriculée ou non ; ce qui instaurait une inégalité entre les citoyens.

<sup>15</sup> Dictionnaire Français, Le petit Robert.



d'élément<sup>16</sup>. On ne peut parler de système juridique, sans recourir à la civilisation romaine, qui vraisemblablement est la première, à constituer des théories juridiques, d'où le premier système juridique. De nos jours, on en dénombre quatre principaux<sup>17</sup> à travers le monde.

Système juridique et ordre juridique sont utilisés par les juristes et les philosophes du droit comme à peu près des synonymes<sup>18</sup>, ils sont liés au temps et à l'espace. Un système juridique est un ensemble de normes juridique en un temps donné. La norme juridique est la règle de droit, la règle juridique, obligatoire, générale et impersonnelle<sup>19</sup>. Ainsi, pour qu'une norme puisse appartenir à un système juridique, il faut que cette norme soit créée par l'autorité compétente de ce système. Ainsi, pour qu'une norme soit valable dans le système d'un pays (G), il faut que cette norme soit créée par soit le législateur de ce pays (G) ou une autorité ayant compétence ; c'est le critère génétique auquel font recours généralement les juristes<sup>20</sup>. Ce critère ne reçoit pas l'assentiment de nombreux auteurs car, il ne prend pas en compte les normes d'autres systèmes qui peuvent être appliquées au sein d'un autre système. Pour d'autres, le système juridique fait appelle à une unité, une cohérence et une hiérarchie des règles juridiques<sup>21</sup>, ce qui n'est pas toujours évident. Parfois pour désigner les structures et modes de fonctionnement des instances chargées de l'application des normes et autres services qui en découlent, on fait recours au système juridique, car le droit ne peut être réduit à un ensemble de normes, il s'étend aux acteurs qui élaborent les normes et à ceux qui les appliquent<sup>22</sup>, sans oublier, le rôle des interprètes du droit que constitue la doctrine<sup>23</sup>.

Le système juridique appelle à une diversité de fonction de celui-ci, donc nécessaire au sein d'un pays; ainsi, pouvons-nous dire que le système juridique consiste en « l'emploi d'un certain vocabulaire, correspondant à certains concepts; il groupe les règles dans certaines catégories; il comporte l'emploi de certaines techniques pour formuler les règles et de certaines

---

<sup>16</sup> M. CUMYN, Les catégories, la classification et la qualification juridiques : réflexions sur la systématique du droit, Les Cahiers de droit, Vol. 52, numéro 3-4, septembre - décembre 2011, p.353.

<sup>17</sup> Il existe quatre types principaux de système juridique : le système romano-germanique ou romano-civiliste ; le système de Common-Law ou anglo-saxon ; le système communiste ou soviétique et le système religieux ou musulman. Mais il est à faire remarquer qu'il y a des systèmes juridiques mixtes (des pays qui ont un système civiliste, mais issu de la Common-Law comme par exemple en Afrique du Sud et en Israël ; il y a aussi des pays à majorité civiliste, avec une forte minorité de droit coutumier comme la Chine, le Sénégal etc.).

<sup>18</sup> E. BUYGIN, Système juridique et ordre juridique, in L'architecture du droit, Mélanges en l'honneur du Professeur M TROPER, Economica, 2006, p.222-229 ;

<sup>19</sup> Lexique des termes juridique, 20<sup>e</sup> édit. 2013.

<sup>20</sup> E. BUYGIN., *ibid*, p.224.

<sup>21</sup> V.N., LUHMANN, « L'unité du système juridique », Arch. Phil. Dr., T.31, Sirey, 1986, p.163.

<sup>22</sup> R. SANTI, L'ordre juridique, 2<sup>e</sup> éd., traduit par L. FRACOIS et P. GOTHO, Paris, Dalloz, 1975, p. 10.

<sup>23</sup> G. Rocher, « Pour une sociologie des ordres juridiques », (1988) 29 C. de D. 91, p.107.

méthodes pour les interpréter; il est lié à une certaine conception de l'ordre social, qui détermine le mode d'application et la fonction même du droit. »<sup>24</sup>.

Le concept de droit, varie d'un auteur à un autre selon le rôle que ce dernier vise à attribuer au droit. Pour certain, il n'y a pas une réponse type et la définition du droit ne peut être prise en considération d'un seul aspect<sup>25</sup>. Généralement, il est considéré comme « *l'ensemble des règles édictées et sanctionnées par les autorités et régissant la conduite des humains dans la société, pour faire régner dans les relations sociales, l'autorité et la liberté* »<sup>26</sup>. A travers cette définition, on retrouve le droit qui assure un rôle régulateur et le rôle protecteur qui incombe aux autorités. S'inspirant de cette définition classique, d'autres auteurs ont catégorisés le droit en vue de lui reconnaître un rôle d'organisateur de la société. Ainsi, nous avons une conception objective du droit et une conception subjective.

Selon la conception subjective, « il est l'ensemble des prérogatives reconnues à une personne, prérogatives qui lui permettent de faire, d'exiger ou d'interdire quelque chose dans son intérêt ou celui d'autrui et dont la violation est sanctionnée par le droit objectif »<sup>27</sup>; ou encore « *la faculté reconnue par la loi à quelqu'un pour lui permettre d'accomplir des actes déterminés* »<sup>28</sup>. Ici, c'est l'individu en tant que personne, qui est visé par la protection présente et future des privilèges qui lui sont reconnus : On peut dire que c'est l'individualisation des prérogatives et de la protection. Cette prérogative permet à son bénéficiaire d'interdit qu'on touche à quelque chose qui lui appartient, de défendre cette chose en justice ou d'exiger qu'une chose lui soit restituée. De ce fait, plusieurs prérogatives sont accordées à l'individu en terme "de droit" au nombre desquelles nous pouvons avoir : le droit de propriété, le droit de créance etc.

Le droit objectif quant à lui rassemble toutes les règles de conduite élaborées ou édictées pour régir la vie en société dont la violation est sanctionnée. Ici, le droit présente un caractère impersonnel : Il ne vise pas quelqu'un en particulier, mais le respect par tous et la sanction de la violation est faite sans discrimination. Le droit instaure l'ordre au sein de la société et lui permet d'éviter l'anarchie. Le droit objectif permet de sanctionner la violation du droit subjectif. Selon le droit romain, « *Ubis societas, ibi jus* » ce qui veut dire là où est la société, là se trouve le droit. Ainsi pour que le droit ait de sens, il faut lui imprimer une légitimité, en l'élaborant en

---

<sup>24</sup> R. DAVID., Jaffret-SPINOSI, Les grands systèmes de droit contemporain, Précis, Dalloz, 2002, n°15.

<sup>25</sup> C. PLANCON, La représentation dans la production et l'application du droit : Études de cas dans le droit de propriété foncière au Canada/ Québec, en France et au Sénégal, thèse de doctorat en droit, Université Panthéon Sorbonne, 2006, p. 13

<sup>26</sup> J. GICQUEL, Droit constitutionnel et institutions politiques, 12e éd., Paris : Montchrestien, 1993, p. 9.

<sup>27</sup> ibidem

<sup>28</sup> M.PLANIOL, Traité élémentaire de droit civil, 6è éd., 1911, introduction.

fonction de la société au sein de laquelle il devra être appliqué. Aussi, le droit ne peut être limité au seul droit positif, mais à « *l'ensemble des pratiques juridiques, y compris issues des droits traditionnels, naturellement moins accessibles* »<sup>29</sup>.

Le droit de propriété est reconnu comme un droit subjectif et en matière de droit, c'est la propriété qui confère un droit complet<sup>30</sup>. Parlant de droit de propriété, le plus en vue est la propriété immobilière, qui généralement recourt à la terre immeuble par excellence, et qui dit terre, fait allusion au foncier.

Le foncier est utilisé tantôt comme adjectif, tantôt comme nom. Comme adjectif, il renvoie à un « bien-fonds » et en second lieu, il est considéré comme quasi synonyme de « propriété foncière »<sup>31</sup>. Mais les deux définitions convergent vers l'espace dans une conception juridique, ce qui amène, J. COMBY à affirmer que l'espace est d'abord un lieu où s'exerce le droit<sup>32</sup>.

« *Le foncier est considéré comme un rapport social. Il renvoie aux relations qui s'établissent entre les hommes à propos de l'accès à la terre et aux ressources naturelles qu'elle porte* »<sup>33</sup>. Ceci implique que le foncier constitue un enjeu économique, social, religieux et politique important. Pour les acteurs français de la coopération, étant un rapport social, sa gestion révèle la manière dont la société est gérée<sup>34</sup>. Parlant de relations, on recourt au mode d'appropriation, d'usage de la terre et des ressources naturelles également. La gestion implique le mode de gouvernance. Le foncier revêt un intérêt capital pour son rôle dans le développement économique et social. Il intervient dans plusieurs domaines, ainsi on peut parler du foncier bâti et non bâti, du foncier rural et urbain, du foncier agricole et pastoral etc. Il revêt une approche

---

<sup>29</sup> C.PLANCON, Droit, foncier et développement : les enjeux de la notion de propriété étude de cas au Sénégal, Revue Tiers Monde, 2009/4, n°200, p. 837.

<sup>30</sup> Le droit de propriété permet à son titulaire de faire de son bien l'usage qu'il en veut, d'une manière totale et absolue, en se conformant certes aux prescriptions des lois et règlements. Il est absolu (il exerce son plein droit, mais ici la loi a apporté des limites en incluant le droit de préemption et la prescription pour cause d'utilité publique), perpétuel (ne prend pas fin pas le non usage) et exclusif (seul le propriétaire peut en user et disposer).

<sup>31</sup>A. GUERINGER, A. HAMDOUCH, F. WALLET, « Foncier et développement des territoires ruraux et périurbains en France. Une mise en perspective », Revue d'Économie Régionale & Urbaine, 2016/4 (Octobre), p. 693-712.

<sup>32</sup> J. COMBY

<sup>33</sup> AFD, La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050, AFD, janvier 2012 ; p6.

<sup>34</sup> « *La question foncière a un impact direct sur la gouvernance, définie comme l'art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention de multiples acteurs. La gouvernance foncière, au-delà de sa dimension sociale, renvoie aux arbitrages entre des fonctions économiques concurrentes du sol. Elle vise à concilier, dans le respect des lois et des règles, les intérêts entre les différentes catégories d'acteurs, et à associer les citoyens aux processus de décision, en prenant en compte les pratiques locales* », Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud, Livre blanc des acteurs français de la Coopération, Comité technique, « foncier et développement », 2007, p.7.

multidimensionnelle<sup>35</sup>, pluridisciplinaire et dynamique du fait des nombreux enjeux (économique, social, religieux, juridique et même environnemental) qu'il révèle. Sa gestion fait appel à l'élaboration et à la mise en œuvre de politique foncière. Outil incontournable de développement, il fait l'assaut de multiples et complexes jeux des acteurs.

Ainsi, le foncier avec le renouvellement et la multiplicité des enjeux<sup>36</sup>, se retrouve au cœur d'une convoitise accrue, suscitant beaucoup d'émotion, il occupe et préoccupe<sup>37</sup>, d'où la nécessité de l'aborder avec crainte. Alors, le droit foncier est l'ensemble des règles juridiques appliquées aux rapports sociaux qui s'établissent entre les hommes par rapport à l'appropriation de la terre, à son acquisition à son usage. Il concerne également les règles juridiques appliquées à sa gestion (conservation, gestion des conflits etc.).

Le mot « pertinence » selon le dictionnaire Larousse français, est la qualité de ce qui est pertinent, logique, parfaitement approprié. Référence faite au mot "pertinent", le dictionnaire le définit comme ce qui est approprié à son objet, justifié, qui manifeste de la compétence. Ainsi, pouvons-nous juger de la pertinence d'une solution par rapport à un problème donné, l'efficacité de cette solution ou encore, la prescription d'un remède approprié contre un mal ou maladie. Alors ce qui est pertinent intervient en cas de déficit. Le nouveau renvoi à ce qui est apparu récemment, qui vient à la suite de quelque chose et le remplace. Donc le nouveau implique l'existence d'un ancien. Ainsi, on pourra évoquer le nouveau régime démocratique, qui vient remplacer l'ancien régime révolutionnaire au Bénin.

Le Bénin, ex Dahomey est un petit pays (114 763 km<sup>2</sup>) de l'Afrique de l'ouest et une ancienne colonie de la France, situé sur le golfe de Guinée<sup>38</sup> avec une population

---

<sup>35</sup>A. ROCHEGUDE, « Foncier et décentralisation- Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers » in Cahiers d'anthropologie du droit 2004, LAJP Université Paris 1, Karthala, p. 20

<sup>36</sup>Le foncier est une pierre angulaire dans le processus de développement : à ce titre, il se retrouve au cœur des filières de production agricole, des opérations de gestion des ressources naturelles (pastorales, forestières), des aménagements de bas-fonds ou de périmètres d'irrigation, des programmes d'appui au développement local, rural ou urbain. Avec la forte urbanisation en cours dans les pays, sa rareté juge de son intérêt.

Pour N.A BAKO, dans « *La politisation du foncier dans les régions de Gaya (Niger) et Gomparou (Bénin)* », étude et travaux n°8, le foncier devient une ressource politique fondamentale dès lors que son évocation sert d'instrument par lequel les acteurs politique cherchent à atteindre des enjeux politiques plus déterminant.

<sup>37</sup>S. TRAORE ;« *La fille aînée de l'État du Sénégal cherche prétendant* », in : La quête anthropologique, Paris : Karthala, 2006,p174 .

<sup>38</sup> Le Bénin est situé en Afrique de l'Ouest dans la zone tropicale entre l'équateur et le tropique du Cancer (entre les parallèles 6°30' et 12°30' de Latitude Nord et les méridiens 1° et 30°40' de longitude Est). En 1894, le royaume est intégré à l'Afrique-Occidentale française comme colonie du Dahomey. Le pays devient indépendant en 1960 en tant que République du Dahomey, avant de devenir République populaire du Bénin en 1975, puis République du Bénin en 1990. Sa capitale Administrative est Porto-Novo, la ville aux trois noms (Adjatchè, Hogbonou puis Porto-Novo) et le capital économique est Cotonou. C'est un pays à forte dominance animiste. C'est un pays à plusieurs variétés linguistiques ayant pour langue officielle de travail le Français, avec un taux d'alphabétisation relativement bas.

11,18 millions<sup>39</sup> d'habitants environs. Il partage ses frontières avec d'autres pays<sup>40</sup> de la sous-région dont le géant de l'Afrique de l'ouest, le Nigeria sur son côté Est. Pays du système romano-Germanique, le Bénin depuis 1990 a opté pour un régime politique démocratique de type présidentiel, avec une réforme administrative décentralisée.

Le Bénin est un pays essentiellement à vocation agricole, dont une forte dominance des petites exploitations agricoles dirigées par des hommes et également des femmes. L'agriculture joue un rôle important dans l'économie béninoise puisqu'elle représente une part importante du PIB et implique une grande partie de la population active. Mais cette agriculture est fortement concurrencée par l'agrobusiness et une forte spéculation des terres, due à ce désir ardent du béninois d'avoir sa propre maison quelles que soient les conditions et la qualité ; ceci est justifié par cet adage populaire : le béninois naît avec « des briques dans le ventre ». Ces situations contribuent à la rareté de la terre.

Pour le professeur Samba Traoré, le foncier est constitué à la fois de la terre et des ressources naturelles qui y sont directement attachées et l'ensemble des relations entre individus, groupes pour l'appropriation et l'utilisation de ces ressources. La loi 2013-01 du 14 Août 2013, connue sous le code foncier et domanial en République du Bénin, détermine les règles et les principes fondamentaux applicables en matière foncière et domaniale. Le régime foncier<sup>41</sup>, régit l'ensemble des terres rurales, périurbaines et urbains. Le code s'est très peu consacré à la gestion des ressources naturelle et surtout la grande oubliée est le foncier pastoral, qui se retrouve dans un environnement complexe et conflictuel permanent. Une bonne politique foncière devrait garantir l'accès équitable et durable de tous les utilisateurs aux ressources naturelles dans une perspective de réduction de la pauvreté. Ainsi, ce travail ne prendra pas en compte le foncier de manière générique, mais s'appesantira sur le foncier pris au sens de « fond

---

<sup>39</sup> Selon les données de 2017 de la Banque Mondiale.

<sup>40</sup> Le Bénin partage ses frontières avec le Niger au nord, au nord-ouest le Burkina Faso, le Togo à l'ouest, le Nigeria à l'ouest, le golfe de Guinée (l'océan Atlantique) au sud

<sup>41</sup> Le régime foncier est le rapport, défini par la loi ou la coutume, qui existe entre des individus ou des groupes relativement aux terres. (Par souci de simplicité, le terme « terre », tel qu'utilisé ici, inclut aussi les autres ressources naturelles comme l'eau et les arbres.) C'est une institution, c'est-à-dire un ensemble de règles élaborées par une société pour régir le comportement de ses membres. Ces règles définissent la répartition des droits de propriété sur les terres, les modalités d'attribution des droits d'utilisation, de contrôle et de transfert des terres ainsi que les responsabilités et limitations correspondantes. Plus simplement, le régime foncier détermine qui peut utiliser quelles ressources pendant combien de temps et dans quelles conditions. Élément important des structures sociales, politiques et économiques, il est multidimensionnel puisqu'il fait entrer en jeu des facteurs sociaux, techniques, économiques, institutionnels, juridiques et politiques qui sont souvent négligés mais qui doivent être pris en considération. Les rapports régis par le régime foncier sont parfois clairement définis, et leur respect peut être assuré par un tribunal officiel ou les structures coutumières d'une société, mais il arrive aussi qu'ils soient relativement mal définis et entachés d'ambiguïtés que certains peuvent chercher à exploiter.

de terre » (rural, périurbain et urbain) des particuliers, de l'État et des collectivités territoriales. Il s'intéressera aux aspects juridiques, institutionnels, politiques et sociaux de la gestion du foncier. Le foncier incluant les ressources naturelles (eaux, forêts, faune sauvage, carrière et mines), ainsi que le foncier pastoral, ne feront pas l'objet de la présente étude.

Le Bénin, faisant partie du système juridique Romano-Germanique ou système civiliste, on y rencontre deux conceptions du foncier : le foncier appartenant aux particuliers, on parle généralement de propriété privée et le foncier appartenant à l'État et aux collectivités territoriales, là on parle de domaine <sup>42</sup>(constituée du domaine public et du domaine privé). La domanialité fut inventée par l'administration coloniale pour s'approprier les terres appartenant aux "indigènes" ; terres qu'elle considère comme vacantes, non immatriculées ou qui n'ont pas fait l'objet d'une première appropriation ; même après les colons, l'État en a fait usage mais de manière abusif dans une totale opacité, la terre a été détournée au nom du principe de la domanialité de l'État<sup>43</sup>. Le système domanial est maintenu par l'administration postcoloniale jusqu'à l'avènement de la nouvelle loi de 2013 qui y a mis fin.

Le foncier urbain des particuliers est constitué des terres immatriculées au nom des particuliers et même celles détenues selon le droit traditionnel (coutumier). Ces terres sont situées dans les zones urbaines (localité à forte densité de population comportant une infrastructure d'environnement bâti), les zones à urbaniser ou d'urbanisation future.

Le foncier rural ou foncier agricole est constitué des terres rurales<sup>44</sup>appartenant aux particuliers, aux collectivités familiales et aux personnes morales de droit privé, du domaine privé rural de l'État et des collectivités territoriales.

---

<sup>42</sup> Il est constitué de l'ensemble des biens qui appartiennent à l'État. Il est subdivisé en domaine public qui selon le vocabulaire juridique de Cornu G., est « l'ensemble des biens et droits, immobiliers ou mobiliers, appartenant aux personnes publiques constitué par les biens qui sont affectés soit à l'usage public soit à un service public et soumis en tant que tels à un régime juridique particulier ». Il est subdivisé en domaine naturel tels que les rivages de la mer, les forêts...etc. dont la délimitation est opérée par l'autorité administrative, et en domaine public artificiel établi du fait du travail et de la volonté de l'Homme. Il se différencie du domaine privé du fait qu'il est inaliénable, insaisissable et imprescriptible.

Le domaine privé dans sa conception traditionnelle est défini comme l'ensemble des biens publics qui ne font pas partie du domaine public. Cfr J-M AUBY, P. BON, J-B AUBY, P. TERNEYRE, Droit administratif des biens, Dalloz, 7e édition, 2016. Il est constitué des terres immatriculées au nom de l'État et qui peuvent faire l'objet de cession, que ces derniers gèrent selon les procédures de droit commun.

<sup>43</sup> D. Moussa Dembélé, « Sénégal : mouvements paysans et luttes pour la survie de l'agriculture familiale », in États des résistances au sud, alternative sud, vol.20-2013/83, p 85.

<sup>44</sup> Ensemble des terres occupées par les activités agricoles, pastorales, sylvicoles, piscicoles, ou destinées à accueillir l'une ou l'autre de ces activités. Elles sont situées en dehors des zones urbaines. Art 7 Loi 2017, modifiant la Loi 2013 portant CFD, op cit.

Le foncier périurbain est constitué de l'ensemble des terres situées à la périphérie des villes, entre la zone urbaine et la zone rurale. Il est soumis à une forte occupation par les populations à cause du moindre coût du foncier et du loyer.

On ne peut comprendre le système foncier du Bénin sans savoir d'où elle vient. En effet l'histoire de la terre n'est pas générée par la colonisation, elle existait avant la conquête coloniale. Au Bénin, la terre appartenait aux premiers occupants ; celui qui en premier la défrichait. Cette occupation primitive était favorisée par les déplacements pour causes de guerres tribales, de recherche de terres fertiles, de conquête ou autres. Ces groupes installés deviennent les maîtres des espaces occupés et pouvaient autoriser d'autres groupes à s'installer aussi au nom de la solidarité entre les peuples. La terre était sacrée et inaliénable, elle appartenait à une divinité protectrice le "vodoun aïnon"<sup>45</sup>; ce qui vérifie cette affirmation « *dans les sociétés négro-africaines, le problème de terre a toujours revêtu une dimension mystique et que son mode de transmission est toujours conçu autour de croyances, de mythes et tabous qui remontent à la nuit des temps* ». <sup>46</sup> La fonction de chef de terre revient aux chefs de la lignée qui ont le pouvoir de contrôler, de distribuer et de retirer le droit d'usage<sup>47</sup>. Les droits individuels ne sont jamais mis en question, car l'individu était confondu au groupe qui était soit le clan, la collectivité ou la famille. Au cas où il y aurait contestation par manque de cohésion formelle, l'opinion publique intervenait car, il est difficile que le droit coutumier fixe avec une plus grande abondance de détails les dérives éventuelles et les conduites à adopter<sup>48</sup>.

La pénétration coloniale s'est faite avec l'introduction de la propriété foncière privée, créant un imbroglio total dans la gestion du foncier, suscitant des conflits et instabilité au sein de la population. Désormais le droit foncier est caractérisé par un dualisme juridique. Il se manifeste par la coexistence conflictuelle d'un droit coutumier résilient et d'un droit moderne. Les terres qui ont été individualisées et appropriées par les particuliers d'une part et les colons d'autre part, et plus tard par l'État (après l'indépendance) sont soumises au statut du droit moderne et sont régies par les textes subséquents. Les autres n'appartenant pas à cette catégorie sont soumises au droit local et appelées, terres de tenure "coutumière". Le Bénin, comme tous les autres pays africains constitue également une victime de cette acculturation foncière. La nécessité de protéger les droits fonciers et instaurer une cohésion sociale, ont conduit à la prise

---

<sup>45</sup> Chez les « fons », ethnie du sud du Bénin, c'est le fétiche propriétaire de la terre.

<sup>46</sup>M. Diop, La gouvernance foncière et domaniale au Sénégal, Dakar : Presses Universitaires de Dakar, 2016, p. 13.

<sup>47</sup> Etant une propriété collective dans la famille traditionnelle, chaque membre de la famille n'avait que le droit de la cultiver pour en tirer les produits de sa subsistance, il n'avait donc que le fructus.

<sup>48</sup>R. LOWIE, Traité de sociologie primitive (traduction et présentation d'E.METRAUX), <http://www.anthropomada.com/bibliotheque/Robert-LOWIE.pdf>

de plusieurs textes législatifs et la mise en place de plusieurs structures de gestion du foncier. Le domaine public de l'État est soumis à un bradage draconien devant un État impuissant et une législation désuète et obsolète.

L'insécurité au Bénin est favorisée par plusieurs facteurs :

-le pluralisme juridique, qui conduit à une insécurité juridique<sup>49</sup>. En effet, les textes élaborés pour la gestion foncière ne sont pas à la portée des populations ni même de ceux-là qui doivent les appliquer (tribunaux, administration etc.) ils sont épars. L'incohérence, le flou et la non disponibilité des textes conduisent à des solutions de contournement, qui deviennent règles au mépris de la loi. La sécurité juridique dépend aussi de la qualité de la loi, elle doit être normative, prescrire, interdire et sanctionner ; ce qui manque cruellement au niveau de nombreux textes et au niveau des textes qui prévoient des sanctions, elles ne sont jamais mises en œuvre.

-Les conflits sont des faits sociaux, ils sont inévitables et expriment des dynamiques sociales. Ce qui importe, c'est sa résolution adéquate par des structures légitimes et non corrompues. Mais les populations n'ont plus confiance aux juridictions de règlement de conflit (juridictionnel ou non juridictionnel).

-Les différentes politiques foncières mises en œuvre, sont stéréotypées et ne répondent pas aux réalités et besoins effectifs de sécurisation des populations. Des politiques trop ambitieuses sont déployées par les bailleurs qui, ayant des objectifs temporels, se retirent et par manque de ressources, ces politiques n'aboutissent jamais à un résultat concluant.

A ces situations inquiétantes, vient se greffer le phénomène de l'accaparement ou d'achat massif des terres, une aberration justifiée par la mondialisation et le modernisme de l'économie. Se référant à la notion de développement durable selon Madame Gro Harlem Brundtland, il est un développement « *qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* »<sup>50</sup>, il s'est avéré impérieux de changer de paradigme pour ne pas compromettre l'avenir. De ce fait, l'initiative de réformer le système foncier fut prise. Il est à remarquer que plusieurs tentatives de réformes ont été entreprises, mais ont connu des échecs. La dernière fut celle qui a connu l'avènement de la loi 2007-03 du 16 octobre 2016 portant régime foncier rural au Bénin. Une loi porteuse de tous les espoirs en milieu rural, mais qui a connu une fin précoce au profit du projet d'unification de la législation

---

<sup>49</sup>Selon le rapport public du CE de 2006, « Le principe de sécurité juridique implique que les citoyens soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le droit applicable. Pour parvenir à ce résultat, les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles ».

<sup>50</sup> Gro Harlem Brundtland, Premier Ministre norvégien (1987).



foncière. Ce projet a abouti à l'élaboration du code foncier et domanial, modifié et complété par la Loi 2017-15<sup>51</sup>, qui rénove l'environnement juridique, institutionnel et structurel du foncier au Bénin. Ceci dénote l'instabilité législative qui prévaut dans le domaine foncier.

Comme le Bénin, d'autres pays africains ont réformé leur système foncier ; A Madagascar, le processus a démarré dans les années 2000 et a abouti en 2005 à la loi foncière qui permet la délivrance du certificat foncier à ceux pour qui le TF est inaccessible<sup>52</sup>. La réforme malgache constitue une innovation car elle permet la reconnaissance légale des droits fonciers locaux et la décentralisation de la gestion foncière. Elle est innovante, car elle tient compte de la situation socio-économique des bénéficiaires. Le CF (Certificat Foncier) est pour les pauvres qui n'ont pas les moyens d'obtenir le TF. Certes, elle a suscité des tensions. Car, comme de nombreuses politiques de formalisation visant l'amélioration de la performance économique, en encourageant l'investissement, la réforme foncière ouvre la voie aux investisseurs étrangers<sup>53</sup>.

Le code rural du Niger, donne un exemple de gestion locale du foncier rural, dans un pays où il y a une forte imbrication entre les activités pastorales et agricoles. En effet, le code est compétent en matière de sécurisation foncière des opérateurs ruraux, la conservation et la gestion des ressources naturelles, l'organisation du monde rural, l'aménagement du territoire. La mise en œuvre de ces compétences est assurée par les CoFo qui ont pour missions « *la vulgarisation des textes, la délivrance des titres fonciers sur des terres individuelles ou indivises, la délivrance des titres de droit d'usage prioritaire aux pasteurs sur leurs terroirs d'attache, le recensement, la délimitation et la matérialisation des ressources communes (couloirs de passage du bétail, enclaves pastorales et autres aires de pâturage, forêts, points d'eau publics, etc.). Le constat par écrit des transactions foncières (vente, don, location, prêt, gage coutumier), l'établissement et la conservation des dossiers ruraux, la préparation des concessions rurales, la participation à l'établissement des schémas d'aménagement foncier, le contrôle de la mise en valeur des ressources naturelles* »<sup>54</sup>. Ces différents pays ont adapté leur système juridique au contexte de leur environnement car, pour porter de fruits, le nouveau droit

---

<sup>51</sup> Les nombreuses contestations et faiblesses relevées par les acteurs ont conduit à la modification de certains articles de la Loi 2013-01 du 14 août 2013 par la Loi 2017-15.

<sup>52</sup> ROCHEGUDE A. ; La nouvelle politique foncière de Madagascar L'invention de la « propriété gasy »,

<sup>53</sup> P. BURNOD, B.S. ANDRIAMANALINA, Réforme foncière et accueil des investisseurs à Madagascar : l'ambivalence de la politique foncière, 4èmes Rencontres des Études Africaines en France Paris - 5, 6, 7 juillet 2016, p12.

<sup>54</sup> A. KANDINE, Gestion décentralisée ou locale du foncier ? Le cas du Niger, Comité technique « Foncier & développement, DES FICHES PÉDAGOGIQUES pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest, p.2.

doit plonger ses racines dans les plus authentiques traditions africaines<sup>55</sup> afin de leur donner une nouvelle vie adaptée à l'évolution actuelle<sup>56</sup>.

Nullement pour démontrer qu'un tel régime est idéal mais pour révéler la particularité de l'organisation foncière dans les pays africains. Il n'existe pas un modèle général, car un tel modèle peut être efficace dans un tel pays et peut ne pas l'être dans l'autre. Mais il est indispensable de tenir compte de l'histoire dans l'élaboration des politiques foncières ; « non seulement l'histoire et le rôle du droit sont loin d'être identiques d'un pays à l'autre, mais encore les politiques peuvent être très changeantes au sein d'un même État »<sup>57</sup>.

De nombreuses études ont été précédemment faites sur le foncier en Afrique et particulièrement au Bénin donnant l'impression que les thèmes sur le foncier sont examinés de fond en comble dans tous ses aspects et épuisés. Ces études ont démontré la sacralité et l'inaliénabilité de la terre en Afrique, attestant que les africains n'étaient pas matérialistes et qu'ils croyaient que toutes choses animées et inanimées avaient une âme et appartenaient à un dieu<sup>58</sup>.

S'affranchissant de la relation traditionnelle entre l'homme et la terre, il est révélé que la terre constitue un capital<sup>59</sup> qui doit être mis en valeur et cette mise en valeur passe par l'attribution de titre individuel, ce qui se traduit dans nombre de politiques foncières.

Il est même démontré que le foncier est au cœur de nombreux enjeux : économiques, politiques, sociaux etc., ce qui implique sa forte attractivité des divers acteurs<sup>60</sup>. La question foncière est posée de différentes manières, tant du fait de la rapidité des mutations que du

---

<sup>55</sup> Non pas pour enfermer les sociétés Africaines dans un passé archaïque, fermant la porte à toute évolution. Une telle conception de la tradition avait été remise en cause par Aguessy Honorat qui disait « ce qui, du plus profond de l'histoire de la vie d'une population, ne cesse d'être charrié et transmis à travers les multiples transformations et qui donne du poids aux faits, gestes et coutumes, et aux pensées de cette population. Non statique encombrant, mais changement enrichissant », « *La religion africaine comme valeur de culture et de civilisation* » Colloque international de Kinshasa, Religions africaines et christianisme, Janvier 1978, in R. TABARD, Religions et cultures traditionnelles africaines, Un défi à la formation théologique, Revue des sciences religieuses.

<sup>56</sup> Association internationale des sciences juridiques, Le droit de la terre en Afrique au Sud du Sahara, 1971.

<sup>57</sup> G. CONAC, La vie du droit en Afrique, Actes du colloque de la Sorbonne, Economica, 1980, p. 6.

<sup>58</sup> G.A. KOUASSIGAN, L'homme et la terre, droits fonciers coutumiers et droits de propriété foncière en Afrique occidentale, Paris : Orstom, Berger-Levrault, 1966, p. 320–322. E. TASLIM OLAWALE, La nature du droit coutumier africain, Paris, Présence Africaine, p185.

<sup>59</sup> Pour de SOTO Hernando, Le mystère du capital, Flammarion, 2005, pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs ? p15, « *les pays en voie de développement dorment sur un capital considérable, la première des richesses, celle sur laquelle tout pays prospère a jeté les bases de son développement économique : le foncier* ». Si donc leur développement est bloqué c'est « tout simplement parce qu'ils ne se sont pas dotés d'instruments fiables de protection de la propriété ».

<sup>60</sup> P. LAVIGNE DELVILLE, C TOULMIN et T. SAMBA, Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques foncières et interventions publiques. Paris, Karthala, 2000. E. LEBRIS., E. LEROY et F. LEIMDORFER avec la participation de E. Grégoire, Enjeux fonciers en Afrique Noire, KARTHALA, 1982.

renouvellement des diverses approches politiques ou scientifiques<sup>61</sup>. Les pratiques foncières ne sont pas figées, elles connaissent des mutations et sont en pleine évolution au contact de la modernité, créant des répercussions significatives notamment sur la capacité de production agricole<sup>62</sup>. Il faut reconnaître que les mutations ne s'observent pas uniquement au niveau des pratiques, elles affectent l'ensemble du droit foncier, caractérisée par des tensions foncières exacerbées, issues d'une attractivité paradoxale. Ces mutations sont dues à des dynamiques comme la démographie qui connaît une croissance rapide et influence l'occupation du sol ainsi que l'utilisation des ressources naturelles ; les rapports marchands qui s'intensifient en créant de plus en plus d'inégalités.

La problématique foncière au Bénin est une problématique ancienne dont la configuration subit des évolutions radicales qui la replace au rang des problématiques particulièrement sensibles. Avec la mondialisation de l'économie, elle suscite des tensions et incertitudes d'où l'étude de ce thème, présente des intérêts théoriques et pratiques aux enjeux considérables.

Théoriquement, de nombreux auteurs estiment que seul l'accès légalisé par le TF est gage de sécurité et d'investissement. Les droits coutumiers ne sont pas dynamiques, ils sont immuables et ne participe pas à écrire l'histoire du développement économique<sup>63</sup>. La preuve de la propriété ne peut que se faire par le cadastre et le titre de propriété devient le leitmotiv au centre de toutes les politiques foncières. Ils conviennent que sans le TF il ne peut y avoir d'investissement. Certes la sécurisation du foncier est nécessaire, mais elle n'est sans doute pas suffisante pour susciter le processus de développement des exploitations familiales attendu. La sécurisation de l'accès à la terre semble nécessaire, mais elle ne constitue pas l'apanage du TF ; elle est une combinaison de facteurs.

En termes d'intérêts pratiques, l'étude en a révélés quatre principaux.

Au plan juridique, ce travail permettra d'avoir une vue sur la situation juridique en matière de droit foncier et permettra une éventuelle reconstruction juridique des droits fonciers. La politique foncière déployée a pour vision, « l'égal droit d'accès au foncier sécurisé, un système fonctionnel et un marché dynamique, générateur d'investissements accrus et de richesse »<sup>64</sup>. « *La loi officielle n'avait aucun sens si une partie importante de la population*

---

<sup>61</sup> C. BLANC-PAMARD, L. CAMBREZY, *Terre, Terroir, territoire : les tensions foncières*, Orstom, Paris, 1995,

<sup>62</sup> P.de PASCAL NANA, « Du groupe à l'individu : dynamique de la gestion foncière en pays Gouin (sud-ouest du Burkina Faso) », *Belgeo* [En ligne], 2 | 2018, mis en ligne le 10 août 2018, consulté le 18 octobre 2019. URL

<sup>63</sup> Sarkozy Nicolas, Président de la République Française, discours prononcé le 26 juillet 2007 à Dakar au Sénégal, in Blanc Pierre, *terre, pouvoir et conflit*, op. Cit., p.358.

<sup>64</sup> Livre blanc de la politique foncière et domaniale, p14.

*vivait en dehors d'elle* »<sup>65</sup>, le souci ici est de permettre un accès formel, équitable et une protection juridique légale à tous les citoyens en leur permettant d'avoir tous un titre sécurisé ; ainsi la question d'égalité devant la loi serait résolue.

Économiquement, il sera révélé l'importance du foncier dans l'essor économique des individus et par ricochet du pays. L'accès équitable et égale avec la formalisation permettra également d'atteindre un but économique, celui de susciter et d'encourager l'investissement. Entorse est portée à l'articulation entre le foncier et les activités économiques car, considéré autrefois comme support à la production (agriculture, habitat, projet de développement, infrastructures etc.), le foncier ne l'a plus devenant une ressource rare du fait de l'expansion des rapports marchands.

Sur le plan politique, les politiques foncières peinent à être ancrée au sein de la société, car ne prenant pas en compte les réalités socio-économiques ; on assiste à un compromis institutionnel. Contrairement à l'évolution en France<sup>66</sup>, les politiques foncières sont l'œuvre de l'État sur instigations de l'international, ce qui a pour conséquence leur manque de légitimité, car elles sont perçues comme une violence externe<sup>67</sup>. L'élaboration d'une politique foncière adaptée à la situation du pays est quasi inexistante. La législation ne favorise qu'une minorité maintenant la grande partie de la population dans une paupérisation accrue. Cette situation a fait ressenti la nécessité de d'une législation unifiée et adaptée pour une maîtrise et régulation foncière adéquate.

Socialement, ce travail servira de fondement à la construction de la paix dans le pays et de saisir les déterminants sociaux de la sécurité foncière en vue d'une stabilité sociale. Le foncier n'a pas d'existence propre, il est le fruit d'une construction sociale<sup>68</sup> qui s'établit et s'enracine avec le temps. Avant qu'il y eut des lois faites, il existait des rapports de justice ; dire qu'il n'y a pas de relation justes en dehors de celles ordonnées ou défendues par les lois positives, c'est nier la réalité : C'est dire que tous les rayons n'étaient pas égaux avant

---

<sup>65</sup> De Soto Hernando, *Le mystère du capital*, p.130.

<sup>66</sup> Selon E. Le Roy, la propriété privée est née en France à la suite de la révolution, en tenant compte des pratiques antérieures qu'elle a simplifiées et unifiées pour en faire un droit de propriété face aux droits domaniaux seigneuriaux.

<sup>67</sup> Le Roy E., « *Le mystère du droit foncier Sens et non-sens d'une politique volontariste de généralisation de la propriété privée de la terre dans le décollage des économies des sociétés du " Sud" »*, in, C EBERHARD, (dir.), *Enjeux fonciers et environnementaux. Dialogues afro-indiens*, Pondichéry, Institut Français de Pondichéry, 2007, p (57-88).

<sup>68</sup> L.P. BERGER, T. LUCKMANN, dans leur ouvrage « *la construction sociale de la réalité* », 1966, ont envisagé la réalité sociale et les phénomènes sociaux comme étant construits, créés, institutionnalisés et transformés en tradition. Elle consiste en la description des institutions, des actions, la manière dont les réalités se construisent, la formation des règles de société jusqu'à leur transmission à la génération future.

qu'on eut tracé le cercle<sup>69</sup>. Les rapports sont bouleversés, existence de tensions permanentes, laissant place à une instabilité dans les relations sociales.

Sur le plan scientifique, ce travail se veut une contribution à la problématique portant sur la sécurisation du foncier au Bénin. L'insécurité foncière est réelle et tous les acteurs (étatiques et non étatiques) en sont conscients et concernés. Ce travail entend se focaliser davantage sur les enjeux et défis sécuritaire du nouveau système foncier. L'insécurité prenant une ampleur considérable, affecte le développement socio- économique du pays tout en instaurant des inégalités au sein des populations.

Ce travail s'inscrit dans un cadre d'objectifs, qui se classifient en objectif globale, spécifique et opérationnel. Globalement, ce travail vise à contribuer à la mise en place d'un système foncier fonctionnel pour une réduction structurelle des inégalités en vue d'un développement durable. Il poursuit entre autres des objectifs spécifiques et opérationnels :

Analyser les nouvelles orientations de la loi foncière, afin de mettre en exergue, les avancés qu'elle apporte en matière de sécurisation foncière, ainsi que les incertitudes qui s'y trouvent ;

Analyser la prise en compte des critères d'élaboration d'une bonne politique de sécurisation foncière en vue de son acceptation et ancrage sociale. Il s'agira d'analyser l'implication des divers acteurs dans les étapes de mise en œuvre, notamment la prise en compte du critère de territorialité ;

Évaluer d'une part l'état des lieux partiel de sa mise en application et d'autres parts les conditions de sa pérennité en termes de ressources humaines, matérielles et financières, afin d'une évaluation objective de sa pertinence ;

Analyser les problématiques foncières en vue d'y apporter des réponses pratiques susceptibles d'être plus réaliste.

Le foncier au Bénin avant la réforme foncière, évolue dans une atmosphère floue et complexe. La coexistence d'un droit coutumier (caractérisé par l'oralité) avec celui moderne (droit écrit) crée une dichotomie législative instituant des inégalités. Se retrouvant au centre d'importants enjeux : économiques, politiques, sociaux, sa maîtrise et sa gestion constituent un dilemme ; des discordances notoires sont observées entre pratiques sociales et structures officielles. La superposition des droits sur la terre, rend difficile l'application de la législation coloniale. Ainsi, les transactions sur les terres sont en permanence conflictuelles faute de détermination fiable de titulaires de droit.

---

<sup>69</sup> Montesquieu, in E. LABOULAYE, Histoire du droit de propriété foncière en Occident, / gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France.

Le développement durable implique la gestion efficace des ressources en vue de ne pas compromettre leur utilisation par les générations futures. Mais la ressource foncière fait l'objet d'une utilisation "sauvage" ; la poussée démographique combinée au besoin accru de logement conduit à l'étalement urbain anarchique. L'engloutissement des terres agricoles par la ville, associé à l'achat massif des terres par les investisseurs et les non agricoles pour des buts spéculatifs, laisse présager une autre fin des paysans<sup>70</sup>.

La nouvelle loi foncière élaborée selon un critère juridique (mise en exergue des droits de l'homme) et économique (créer des conditions favorables à l'investissement), instaure un nouveau système juridique foncier avec des innovations et régit l'ensemble de terres (rurales, périurbaines et urbaines). Ces innovations passent par l'instauration d'une procédure contradictoire de confirmation du droit foncier en vue de la délivrance du TF, seul titre formel de propriété, le renforcement institutionnel et juridique de la sécurisation des transactions foncières.

Quel est alors la pertinence de ce nouvel arsenal juridique ? Permettra-t-il de rompre définitivement avec la dualité ? Admet-il le consensus au sein des divers acteurs ? La réforme permettra-t-elle de freiner ou de faciliter les achats massifs ? La généralisation du TF, contribuera-t-il à la réduction de la pauvreté ? Est-il vraiment profitable économiquement pour les populations vulnérables ? La loi permettra-t-elle une meilleure régulation et valorisation du foncier ?

Ce questionnement trouvera de réponse à travers une stratégie documentaire et d'investigation. L'étude de la pertinence de la nouvelle loi foncière à travers ses innovations, faiblesses et obstacles de mise en œuvre, se fera à travers la documentation, l'observation, l'investigation et l'expérience, puis l'analyse des données qui aboutit à la rédaction.

Une bonne analyse juridique ne peut se faire sans prendre en compte l'existant. Ainsi, en matière de documentation, la question foncière étant inhérente à tous les pays du monde, plusieurs études ont été réalisées dans ce domaine, constituant une abondante littérature notamment sur l'Afrique et sur le Bénin en particulier. La jurisprudence en matière foncière ainsi que les PV de conciliation des structures communales n'ont pas été occultés. S'inspirer de

---

<sup>70</sup> Le terme « la fin du paysan » avait été utilisé pour la première fois par H. MENDRAS, dans son ouvrage intitulé « La fin des paysans », Seuil, 1967, repris en 1992 par "actes sud". Ce terme fut utilisé pour exprimer les conditions de la paysannerie française, alors confrontée à la transformation de l'agriculture traditionnelle en une entreprise, période où la rationalité technique a bouleversé les anciennes pratiques et logiques de la paysannerie française. Face au constat de l'achat massif des terres en Afrique par les investisseurs étrangers, Lombard Jacques exprime son inquiétude à travers son ouvrage, Une autre « fin des paysans » : ceux d'Afrique noire. In : Tiers-Monde, tome 22, n°85, 1981. pp. 33-59.

cette documentation pour approfondir et éclairer juridiquement les aspects non épuisés ou inédits, devient une nécessité dans le cadre de ce travail de recherche.

Le processus de la réforme a donné lieu à plusieurs débats entre acteurs, discours sur les politiques particulièrement à travers les médias et nous sont d'une grande utilité dans le cadre de ce travail.

La réalisation de ce travail nous a conduit à mener des recherches auprès de certaines structures (services déconcentrés en charge de la gestion foncière, les préfectures etc.) et personnes ressources au faite de la problématique foncière. Nous avons également passé un temps plus ou moins court au sein de quelques services (service juridique des affaires domaniales, cabinets de géomètre). Les expériences acquises et les informations reçues, ont contribué à la rédaction de ce travail.

La collecte des données par le biais de ces différents moyens, nous a permis de faire une combinaison des éléments d'analyse et à contribuer à la rédaction de ce travail consacré à la réforme juridique et institutionnelle au Bénin, présentant un aspect plus pratique que théorique.

L'expansion du système capitaliste<sup>71</sup>, du libéralisme<sup>72</sup> et de la mondialisation<sup>73</sup> a contribué à l'extension des rapports marchands. Les nouveaux enjeux liés au foncier, la place au cœur des préoccupations, qui conduisent à envisager des mesures de sécurisation.

L'organisation de ce travail se focalise sur deux aspects essentiels, qui nécessitent une réflexion approfondie pour faire de la loi foncière un outil efficace de sécurisation au service du développement.

Le premier aspect consistera à répondre au questionnement sur la diversité des enjeux tout en les explicitant. Il s'agira de mieux comprendre la complexité de la question foncière dans le contexte béninois, d'appréhender les intérêts en face pour mieux les organiser. L'évaluation de l'efficacité de l'outil de sécurisation mérite le nécessaire du contexte et des enjeux liés à son choix.

Le deuxième aspect se focalisera sur le questionnement lié à l'opportunité et à l'ancrage de la nouvelle réforme. Il s'agira entre autres de démontrer de la pertinence des orientations,

---

<sup>71</sup> La finalité du capitalisme, c'est le profit. Pour y parvenir, il faut amasser des biens (le capital) et le faire fructifier et cela passe par les rapports marchands favorisés par le développement de la biotechnologie.

<sup>72</sup> Le libéralisme n'admet pas l'intervention de l'État dans les rapports marchands. ; Toute intervention dans l'économie du marché est impossible. L'État n'a qu'un rôle régalien (défense, justice, police etc.), et le marché s'auto - régule (fixation du prix des échanges par le marché lui-même). Tous les coups sont bons, rien n'est en fait interdit.

<sup>73</sup> La mondialisation quant à elle ouvre les portes de l'échange à l'international, mais sans aucune mesure de protection des parties vulnérables (les PVD ou PMA) dans ces échanges internationaux, au contraire, les normes établies pour régir les rapports juridiques vont en faveur des pays développés.

mais aussi d'y déceler les faiblesses et y apporter des propositions de solution pour son ancrage, car la construction d'une politique foncière et sa mise en œuvre est un chantier délicat bourré d'embûches.

Ainsi cadré, le travail s'articulera autour de deux grands axes dont : Les enjeux et mise en œuvre de la nouvelle réforme foncière (**Première partie**) et, la réforme opportune mais qui suscite des controverses (**Deuxième partie**).

---

## **1<sup>ère</sup> partie : Enjeux et mise en œuvre de la nouvelle réforme foncière au Bénin**

*« La propriété foncière est mère d'inégalité et de brutalité »<sup>74</sup>.*

La question foncière, occupe une place prépondérante dans les débats sur la scène internationale et plus particulièrement dans les pays en voie de développement (P.V.D). Plus spécifiquement en Afrique Occidentale Française, le foncier constitue le goulot d'étranglement des politiques publiques.

Les rapports humains de plus en plus complexes et conflictuels, déstabilisent l'ordre social et créent des situations difficilement gérables aux pouvoirs politiques. La question de l'insécurité foncière est presque inexistante des débats de politiques foncières dans les pays développés. *« Il est rare que des contestations des droits d'une personne physique ou morale sur une terre soient évoquées et, lorsqu'elles surviennent, ils relèvent davantage de la rubrique " des faits divers " judiciaire que celles de politiques publiques. Le plus souvent, ce sont des conflits de voisinage, d'un refus de servitude ou du fréquent problème de branche qui ose franchir la clôture du voisin. »<sup>75</sup>.* Une insécurité foncière due aux dysfonctionnements du vieux système colonial étatique, qui a été conservé après les indépendances. Ce système se révèle inadapté aux réalités socio-économiques de nos Etats Africains.

A l'établissement du colon, les territoires africains n'étaient pas sans droits. Le droit africain reposait sur l'oralité, c'est-à-dire les pratiques coutumières qui n'étaient pas matérialisées par un écrit. Ces droits, ne peuvent pas être considérés comme des droits de propriété mais des droits fonciers<sup>76</sup>. L'absence de l'écrit, a conduit le colon à considérer, les droits fonciers des africains sur leurs terres comme de simples droits d'usage indivis et

---

<sup>74</sup> Jean JAURÈS.

<sup>75</sup> COMBY Joseph, Sécurisation foncière dans les pays du sud : les limites du modèle malgache, « Étude Foncière », Juillet- Août, n°158, 2012, p1.

<sup>76</sup> G.A. KOUASSIGAN, L'homme et la terre, Paris, Berger-levraut, p104.



inaccessibles. Progressivement, la civilisation a effacé ces droits en fondant la "vraie propriété" individuelle et cessible. En France, « *ce qui n'est pas sanctionné par l'État est difficilement considéré comme un droit* ». <sup>77</sup> Cette perception "du nouveau droit" n'a pas l'adhésion des populations africaines qui, ont conservé les pratiques coutumières. Les textes hérités de la colonisation considèrent, la terre comme propriété de l'État et le droit d'usage et de jouissance est accordé aux exploitants. Les États africains n'ont pas pu mener une véritable gestion du foncier. « *De fait, la gestion du foncier incombe aux communautés paysannes qui revendiquent le droit au premier occupant* » <sup>78</sup>.

Les systèmes fonciers africains sont caractérisés par la coexistence et superposition complexe des droits et des usages. D'une part, il y a la coexistence des droits reconnus par l'Etat et ses lois et les droits acquis par l'utilisation locale des ressources. D'autre part, on assiste à la superposition des droits sur un même sol <sup>79</sup>, ce qui entraîne des conflits entre les groupes sociaux.

Le Bénin, ne fait pas exception à cette situation confuse tant aux niveaux institutionnels que législatif.

« *La sécurisation foncière en tant que déterminant des composantes économiques, constitue la base des recommandations en matière de politique foncière* » <sup>80</sup>. Il faudra passer d'une régulation foncière orchestrée par des institutions informelles, à une régularisation assurée par celles qui seront formalisées garantes d'une sécurité foncière souhaitée.

La coexistence des pratiques coutumières et celles dites modernes a conduit à une insécurité foncière polymorphe <sup>81</sup>. Ce phénomène, prend un relief important en Afrique et particulièrement au Bénin où, la terre se raréfie et acquière une valeur considérable avec une réglementation empreinte de mimétisme pratiquement en déphasage avec la réalité sociale. Le système foncier ne constitue pas un ensemble de règles univoques, il constitue un ensemble de normes évolutives, voire « fluides » en raison du nombre d'intervenant et du manque de mise en cohérence des lois foncières.

---

<sup>77</sup> C.PLANCON, la représentation dans la production et l'application du droit. Étude de cas dans le droit de propriété foncière au Canada/Québec, en France et au Sénégal, thèse, Paris1Panthéon-Sorbonne, 2006,

<sup>78</sup> B. BONNET, problématique foncière et gestion des ressources communes, IRAM, Porto-Alegre, janvier 2001, p 2.

<sup>79</sup> A. DURAND-LASSERVE, É le ROY, la situation foncière en Afrique à l'horizon 2050, foncier et développement, A savoir, Janvier 2012, p16.

<sup>80</sup> C.BOUE C, Changement institutionnel et pratique de sécurisation des droits fonciers : le cas d'une commune rurale des Hautes terres Malgaches (Faratsiho), thèse Montpellier, 2013, p23.

<sup>81</sup> COMBY Joseph, acte de colloque, « *repenser la sécurisation foncière urbaine en Afrique* », sortir du système foncier colonial, IUM, Avril 2013, p2.

Le premier titre de cette thèse, sera consacré à la clarification de la véritable nature de l'insécurité et de ses causes avérées au Bénin et Le deuxième titre quant à lui traitera de l'élaboration, de la mise en œuvre de la nouvelle réforme foncière et de ses défis.

## **TITRE 1 : Contexte d'élaboration de la nouvelle réforme foncière au Bénin.**

"La question foncière contemporaine au Bénin, est un défi inouï à l'échelle historique".

Le foncier est considéré comme un rapport social. Il fait référence aux relations qui s'établissent entre les individus à propos de l'accès à la terre et aux ressources naturelles qui s'y rattachent.

L'environnement complexe des rapports humains et de l'interaction social est potentiellement instable et conflictuel<sup>82</sup>. « *Toute personne a droit à la propriété, comme soif de justice* »<sup>83</sup>. Ainsi, l'établissement d'un lien entre la propriété et la liberté a été fait et les deux se retrouvent au-devant de la litanie des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. L'exercice de ces droits en particulier celui de la propriété implique la participation de plusieurs acteurs<sup>84</sup> dont, les intérêts, les objectifs et les actions sont incompatibles et en concurrence.

L'état des lieux dans le domaine foncier au Bénin, donne un résultat alarmant. L'intensité des conflits fonciers pourrissait l'atmosphère sociale et arriérait le développement économique du pays. Cette situation conflictuelle est due à l'inadaptation des lois régissant le domaine foncier. En effet, plusieurs textes datant pour la plupart de la période coloniale qui ne répondent plus aux réalités sociaux-économiques sont appliqués. Le système foncier est équivoque avec une pluralité de structures en charge de la gestion et ceci, sans aucune synergie d'actions entrent-elles. La résolution de ces conflits est faite par des structures dont les décisions ne répondent pas aux attentes des citoyens qui, ne font pas également confiance aux instances judiciaires. Sur le plan judiciaire, la dualité législative (droit moderne et droit coutumier) constitue un obstacle majeur à la réalisation des objectifs assignés à l'instance judiciaire.

La terre est devenue un bien économique suite à l'explosion démographique suivi de la crise économique et agraire. Elle est devenue source de thésaurisation et objet de toutes les convoitises. La lutte pour l'appropriation est féroce, chacun voulant en avoir autant que possible. La forte capitalisation du foncier met en jeu, plusieurs acteurs dont les rapports se fragilisent en instaurant un climat d'insécurité. L'insécurité se manifestant par une incertitude des droits des populations sur la terre, chaque acteur développe des stratégies pour sécuriser ses droits au détriment de ceux des autres. Le marché foncier est ainsi formalisé par les pratiques légitimées par l'administration foncière.

---

<sup>82</sup> F. ERHARD, le Pouvoir et la règle, dynamique de l'action organisée, Seuil, 2<sup>e</sup> éd, 1997, p. 20.

<sup>83</sup> Article 17 de la DUDH de 1948.

<sup>84</sup> Comme acteurs du foncier, nous avons l'administration en charge de la gestion foncière, les autorités coutumières, les populations, les investisseurs étrangers, les institutions internationales, les PTF intervenant dans le domaine foncier etc.

Nous aborderons dans le cadre de ce travail, les facteurs socio - politiques à la base des tensions foncières (**chapitre1**) et l'interférence entre les lois et les pratiques foncières (**chapitre2**).

## **CHAPITRE 1 : Facteurs socio - politiques engendrant des tensions foncières.**

L'accès à la terre implique des rapports entre les hommes et ces relations sont souvent conflictuelles. Parler de facteurs socio-politiques, reviendrait à aborder les éléments qui concourent à la crise conflictuelle foncière. Ces rapports sont construits par des mécanismes empiriques, ces mécanismes de construction, constituent le problème qu'il faudra réguler. « *Le grain de sable dans la machine et qui empêche d'organiser en rond, c'est l'Homme* »<sup>85</sup>. La mise en œuvre de la nature affective et sentimentale dans les rapports, l'application d'une législation "atrophiée" et l'instauration d'une bureaucratie "sclérosée" conduisent à la prolifération des préjudices.

La nature a mis entre les Hommes une égalité, mais ils ont institué entre eux une inégalité<sup>86</sup>. Depuis la colonisation, la distribution injuste des terres et un système économique inégalitaire ont conduit le pays dans une insécurité sempiternelle. Les grandes entreprises nationales ou internationales sont privilégiées au détriment des paysans ; certes le pays a besoin d'investisseurs, mais pas des personnes qui viendront s'approprier de toutes les ressources. Les terres cultivables sont détenues par une minorité et la majorité des paysans n'ont pas de titre pouvant leur servir de preuve.

Pour comprendre la situation foncière dans un pays en développement comme le Bénin, il serait judicieux de l'envisager en tenant compte de ses causes particulières. Elles sont variables, mais le plus souvent sont liées à des questions historique<sup>87</sup>, politique, économique et même géographique. Des interrogations seront faites, sur l'existence de la propriété dans le sens où l'administration ne peut fournir des titres fiables, les limites entre voisins ne sont pas connues et même quand l'occupant n'est pas le titulaire du droit faute d'enregistrement de mutations régulières.

La crise domaniale et foncière s'est aggravée au fil du temps jusqu'à atteindre une ampleur telle qu'une réforme profonde du système juridique et des pratiques s'impose de façon impérieuse. Cette crise s'est révélée par l'exacerbation des litiges fonciers et domaniaux (**Section1**) et l'opacité des attributions foncières (**Section2**).

---

<sup>85</sup>F. ERHARD, Le pouvoir et la règle, op cit, p.68.

<sup>86</sup> J.J ROUSSEAU, Discours sur l'origine de l'inégalité entre les Hommes, op cit, p.37.

<sup>87</sup> Pour la connaissance du droit, l'histoire occupe une place importante, qu'on ne retrouve pas dans les autres disciplines. Cfre, A. LECA, La genèse du droit, Essai d'introduction historique au droit, 2è Edi., 2000, Puddlai Marseille, p11.

## **SECTION 1 : Exacerbation des litiges fonciers et domaniaux.**

Le foncier se trouve être au cœur d'enjeux multiples.

La terre constitue le principal moyen de subsistance et le principal vecteur de l'investissement, de l'accumulation de richesse et de sa transmission entre les générations. De ce fait, l'accès à la terre est une des pierres angulaires de la lutte contre la pauvreté.

Le foncier est une clé du développement économique des filières de production agricole, des opérations de gestion des ressources naturelles (pastorales, forestières), des aménagements de bas-fonds ou de périmètres d'irrigation, des programmes d'appui au développement local, rural ou urbain. A ce titre, la question de la sécurisation foncière se pose pour tous les acteurs, des exploitants locaux aux investisseurs nationaux ou étrangers, des collectivités territoriales aux prestataires de services publics.

La question des investissements agricoles à grande échelle, qui a attiré l'attention de toute la communauté internationale ces dernières années, sans pour autant être nouvelle, atteste que la régulation de l'accès à la terre constitue un enjeu politique et social important : du foncier dépend la sécurité alimentaire de nombreuses populations, la durabilité des ressources naturelles et la paix sociale. Ainsi, l'accession à la terre fait naître des litiges (**Paragraphe1**) et à de nombreuses malversations (**Paragraphe2**)

### **Paragraphe 1 : Litiges liés aux modes d'acquisition.**

« Qui terre à guerre a »<sup>88</sup>.

Faire la guerre, ce n'est pas seulement pillé ou être pillé, c'est s'accoutumer à préférer le droit de la nécessité actuelle au respect des droits antérieurement acquis<sup>89</sup>.

Considéré comme un rapport social, le foncier renvoie aux relations qui naissent entre les hommes à propos de l'accès à la terre et aux ressources naturelles y afférentes. Ces relations engendrent de multiples conflits. Dans un contexte marqué par une compétition croissante pour la terre et les ressources naturelles, cette situation favorise les revendications multiples et contradictoires<sup>90</sup>. Elle suscite des conflits dont la résolution n'est pas aisée.

Le droit de propriété est un droit reconnu à tous les citoyens par la constitution<sup>91</sup>. Ainsi, au Bénin toute personne a droit à la propriété et, l'engouement des Béninois pour la terre,

---

<sup>88</sup> Ulpian, cité par ADIDO A.,.

<sup>89</sup> CARBONNIER Jean, Flexible Droit, pour une sociologie du Droit sans rigueur, 10 éd., p.352.

<sup>90</sup> P. LAVIGNE DELVILLE., C. TOULMIN, J-P. COLIN, J-P. CHAUVEAU, Sécurisation des droits délégués en Afrique de l'ouest, décembre 2001, p 13.

<sup>91</sup> Art 22 de la constitution Béninoise du 11 décembre 1990.

démontre la valeur de la propriété. " Le Béninois est né les briques dans le ventre"<sup>92</sup>. L'implication de cet adage est qu'au Bénin, tout le monde aspire à avoir sa propre maison, son habitation, peu importe la qualité et l'environnement dans lequel ce dernier est érigé. L'essentiel, c'est d'avoir un toit sous lequel, l'on peut dormir, dont vous en êtes propriétaire. Ce désir accru, d'être propriétaire d'un lopin de terre des Béninois, entraîne une concurrence dans le domaine du foncier.

Le foncier est un enjeu crucial. Sa gestion doit être située dans une perspective globale, car de son utilisation rationnelle dépendent les perspectives de développement des terroirs. Dans un contexte de pénurie de terres, il est important de s'assurer que l'utilisation de ces terres ne dépende du bon vouloir des pouvoirs locaux conjoncturels. La pression foncière ira en s'accroissant s'il n'existe pas une réelle volonté politique de juguler ce problème. Malheureusement, les actes posés ces derniers temps, tant par les populations que les autorités étatiques ou les pouvoirs locaux, laissent penser que le rapport que nous entretenons avec le foncier se décline plus en termes de confrontation qu'en termes de négociation ou de concertation. Chaque groupe social essaie de s'accaparer les ressources en fonction de son positionnement sur l'échiquier politique et social, de sa capacité de négociation. Cette situation n'est pas de nature à stabiliser et à permettre un développement économique et social optimal de nos villes et campagnes. Ce désir effréné d'être propriétaire, conduit à une avidité dans l'acquisition des immeubles ainsi, tous les moyens pour y parvenir sont bons.

Les litiges fonciers sont devenus un fait social. Ils représentent une bonne part des litiges devant les tribunaux. Les causes et les natures les plus fréquentes concernent souvent : les modes d'acquisition(A) et la mauvaise foi des acteurs(B).

## **A- La contestation du droit de propriété**

« La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements. »<sup>93</sup> .Ainsi, être propriétaire implique la jouissance et la disposition de la chose. Pour être titulaire de ce droit, être propriétaire d'un bien, il y a diverses manières.

La propriété des biens s'acquiert et se transmet par succession, donation, achat, échange. Ces différentes modes, permettent le transfert de propriété d'une personne à une autre.

---

<sup>92</sup> Adage populaire du Bénin. Selon cet adage, le bon béninois qui a réussi sa vie, doit avoir sa propre maison. A une période de sa vie, l'homme doit être propriétaire d'un immeuble, ce qui constitue un indice de réussite de ce dernier.

<sup>93</sup> Article 544 code civile Français.

La transmission par héritage, peut-être : "ab intestat" ou testamentaire. La succession ab intestat est réglée par rapport aux dispositions du code des personnes et de la Famille <sup>94</sup>(C PF). La règle au Bénin est la succession "ab intestat". Très peu de personne règlent leur succession par testament. En générale, les biens restent indivis et c'est la collectivité toute entière qui en hérite, le chef de famille en assume la gestion.

La propriété peut se transmettre par donation selon les règles du code civil Français, du code des personnes et de la famille et d'autres textes. Les immeubles se transmettent selon le droit moderne, par donation en la forme notariale.

La transmission de la propriété par achat et vente est une convention par laquelle, l'acheteur d'une part acquière ou s'engage à acquérir un bien immeuble moyennant paiement d'un prix convenu. D'autre part, elle consiste pour le vendeur de transférer un bien à l'acheteur moyennant le paiement d'un prix convenu.

L'échange constitue également un mode d'accès à la propriété. Elle constitue pour l'une des parties de transmettre un bien à l'autre partie contre remise d'un autre bien. L'acquisition de la propriété se fait aussi par accession ou incorporation sans occulter la prescription, qui n'existe dans aucune coutume<sup>95</sup>. Le juge moderne a dans un premier temps, reconnu la prescription trentenaire au détenteur coutumier et l'a ensuite abrégée à dix, si le propriétaire habite dans le ressort de la juridiction du lieu de situation de l'immeuble. Celle-ci est portée à vingt si le propriétaire est hors de la juridiction du lieu de situation de l'immeuble<sup>96</sup>.

On a d'abord considéré que le détenteur coutumier pouvait prescrire sa propriété par une possession de 30 ans, ce qui lui permettrait de la vendre par la suite. Or, une détention qui a un caractère précaire dès l'origine ne peut devenir une propriété par la prescription acquisitive.

La propriété des biens s'acquière et se transmet par succession, par donation entre vifs ou testamentaire, et par l'effet des obligations<sup>97</sup>. Le ménage ayant pris dans la famille une importance plus considérable, les familles ont admis volontiers la constitution de biens, de champs, de plantation, particuliers à chaque ménage. Les transactions sont devenues plus fréquentes ainsi que la circulation monétaire. De nombreuses familles, ont aliéné leurs biens communs qui, acquis par de particuliers deviennent des biens individuels et perdent leur caractère familial. On assiste ainsi, à la coexistence de la propriété collective, familiale, de ménage et individuelle.

---

<sup>94</sup> Loi 2002-07 du 24 Aout 2004 portant Code des Personnes et de la Famille au Bénin.

<sup>95</sup> 320, Section VIII du coutumier du Dahomey.

<sup>96</sup> Art 2265 C.civ Français op cit.

<sup>97</sup> Art 711 code civil, idem.



La terre, exposée aux mutations culturelles et sociales est devenue le rapace des individus. Source de convoitise, de transactions spéculatives, onéreuses que douteuses, elle fait l'objet de plusieurs conflits. Ces conflits sont du le plus souvent à la mauvaise pratique des acteurs lors des cessions (1) ou transfert de propriété (2).

## 1- La pratique du stellionat.

« *La propriété, c'est le vol* »<sup>98</sup>

Au Bénin, rien ne garantit que le vendeur soit le véritable propriétaire de la chose (parcelle) vendue<sup>99</sup>.

La coexistence de plusieurs types de propriété, permet l'entretien d'une atmosphère floue autour de la gestion des relations en matière foncière. Avec la civilisation, la gestion collective dont le garant est le chef de terre, se trouve fractionner en droit de lignage. Ce droit lignager se fragilise également au profit de l'appropriation individuelle. L'individualisme, prenant le pas sur le collectivisme, nous assistons au morcellement anarchique des domaines fonciers lignagers et ce, donnant droit à une féroce appropriation.

La succession est le mode le plus répandu d'acquisition de la propriété immobilière au Bénin. « *Nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision et le partage peut toujours être provoqué, à moins qu'il n'y ait été sursis par jugement ou convention* »<sup>100</sup>. La réalité béninoise ne permet pas de mettre en œuvre cette loi. L'indivision est souvent imposée aux héritiers. L'administrateur des biens, est soit le fils aîné du défunt, soit un des frères du défunt. Celui-ci gère les biens au nom des héritiers ou cohéritiers ; il en assume la gestion. Etant le représentant des héritiers, ce dernier fait des actes de disposition sur les biens à lui confier sans que les héritiers ou cohéritiers ne soient informés. Souvent, les immeubles sont de vastes domaines non aménagés, le gestionnaire les fait inscrire en son nom au moment des opérations d'états des lieux. Celui-ci, cède ces domaines ou portions de domaines et suscite des contestations de la part des autres héritiers.

Le stellionat est le délit civil consistant à vendre ou hypothéquer à une personne, au moyen d'affirmations mensongères ou de réticences, un bien qu'on avait déjà vendu ou hypothéqué à une autre personne<sup>101</sup>. C'est une pratique très courante au sein des acteurs (vendeur,

---

<sup>98</sup> P.J. PROUDHON, *Qu'est-ce que la propriété ? Ou Recherche sur le principe du Droit et du Gouvernement*, Essai, Prévôt, Paris, 1840.

<sup>99</sup> D.C.C 11-023 du 19/05/2011.

<sup>100</sup>

<sup>101</sup> CORNU G., *Vocabulaire Juridique*, asso. Henri CAPITANT, PUF, 8e éd, 2009, p887.

démarcheur, héritiers, débiteur...). La vente de la chose d'autrui est prohibée par la loi<sup>102</sup>. L'infraction de stellionat est prévue et sanctionnée au Bénin<sup>103</sup>. Est ainsi réputé stellionataire, quiconque :

- se fait immatriculer en son nom un immeuble dont il sait, n'être pas propriétaire ;
- fait inscrire un droit réel sur un titre qu'il sait ne pas lui appartenir, quiconque accepte sciemment un certificat d'inscription ainsi établi ;
- immatricule un immeuble en omettant sciemment de faire inscrire les hypothèques, droits réels ou charges dont l'immeuble est grevé ;
- cède sciemment un titre de propriété qu'il sait ne pas lui appartenir et quiconque accepte sciemment cette cession ;
- oblige de faire inscrire une hypothèque légale sur un bien soumis à immatriculation ou une hypothèque forcée sur des biens immobiliers, consent une hypothèque conventionnelle sur les biens qui auront dû être frappés :
- frappé ou non d'incapacité, contracte avec une tierce personne à l'aide d'une déclaration mensongère ;

La vente d'immeuble est souvent matérialisée par, l'établissement d'une convention de vente<sup>104</sup> établie, sur la base du certificat de non litige<sup>105</sup> délivré par le chef quartier du lieu de situation de l'immeuble. Il est à noter que plusieurs certificats sont délivrés sur un même immeuble à différentes personnes. Cette convention qui est établie confère à son titulaire, le droit de présomption de propriété. D'autres documents servent également de titre de présomption de propriété : l'attestation de recasement<sup>106</sup>, le certificat de détention coutumière<sup>107</sup> et autre. Les marchés fonciers informels sont essentiels pour ceux qui veulent accéder à la terre pour se loger, épargner, ou réaliser des plus-values. Les règles à suivre pour

---

<sup>102</sup> Art 599 C.civ français op cit.

<sup>103</sup> Art 179 de la Loi 65-25 du 14/08/1965 portant régime de la propriété foncière au Bénin.

<sup>104</sup> Document portant, les noms et prénoms des parties à la vente (vendeur et acquéreur), de leurs différents témoins (3 pour chaque partie). Il est fait mention sur ce document, de la date de conclusion de la vente, des limites de la parcelle ou domaine objet de la vente, du montant de la transaction, de la superficie de l'immeuble, de la qualité du vendeur (propriétaire terrien, héritiers ou autres). Il est souvent précisé que l'immeuble objet de la vente est purgé de tout droit pouvant la grever.

La convention, en plus des signatures des parties et de leurs témoins, est signée par le chef quartier, le chef d'arrondissement et affirmée par le maire de la commune de situation de l'immeuble.

<sup>105</sup> Titre délivré par le chef de quartier attestant que l'immeuble, ne fait l'objet d'aucune contestation ou ne fait l'objet d'aucun litige.

<sup>106</sup> Acte délivré au présumé propriétaire lors des opérations de remembrement et recasement, servant de preuve de propriété.

<sup>107</sup> Acte délivré, sur les terres de tenure coutumière, surtout sur les terres faisant objet d'héritage n'ayant pas un titre de propriété.

y accéder sont bien plus simples que sur le marché foncier formel. Les prix des parcelles y sont d'autant plus faibles que le degré d'informalités est élevé.

« *Tout s'achète et tout se vend facilement, en Afrique. Tout, sauf la terre* »<sup>108</sup>. Objet de convoitises, de toutes sortes de transactions, la terre est de nos jours source de moult conflits. Les terres appartenant à des collectivités ou des familles sont mises en vente à l'insu des autres membres<sup>109</sup>. « *La propriété, particulièrement la propriété immobilière, en particulier la propriété rurale, appelle, de son essence, un caractère familial. Ce n'est pas à l'échelle de l'homme qu'il faut bâtir la propriété, c'est à l'échelle de la famille*<sup>110</sup> ». La plupart des domaines étant collectifs, certains membres procèdent au morcellement, puis à leur vente sans requérir l'avis des autres. N'étant pas associés aux formalités de cession, les cohéritiers s'y opposent<sup>111</sup>. Pour être propriétaire, il faut qu'autrui reconnaisse le rapport qui vous lie au bien en vue d'une impossible contestation ultérieure. L'opposition peut exister soit, entre deux collectivités<sup>112</sup>, soit entre un individu et une collectivité suite à une vente de terre collective<sup>113</sup>. Elle peut également être entre deux individus d'une même collectivité suite à une succession<sup>114</sup> ou deux individus liés par un contrat de vente<sup>115</sup>.

La parcelle, objet de la vente, peut être vendue à plusieurs personnes. Les ventes sont pour la plupart consenties dans l'informel. Les rares ventes consenties dans le formel ont été faites dans l'informel au prime abord. Les vendeurs, toujours en quête de gain, vendent plus de droits que ne leur reconnaît la coutume ou même le droit moderne. Dans la plupart des cas, ceux qui se considèrent comme les propriétaires ne sont pas ceux qui détiennent les titres. Les mutations, se faisant rarement ou devant être faites par le vendeur pour le compte de l'acquéreur, ne se font pas, par la mauvaise foi du vendeur. On ne peut accumuler l'argent, faire du gain sans créer des injustices. Certains sont des récidivistes, car ils ne sont nullement inquiétés<sup>116</sup>. Ils résistent à la loi ; ils sont des "habitués de prison".

---

<sup>108</sup> J. COMBY, l'appropriation des droits fonciers, des problématiques transversales, 2<sup>ème</sup> partie, grain de sel n°57, Janvier- Mars 2012, p22.

<sup>109</sup> PV n°50 règlement de litige domanial du 17 aout2011, Mairie de Parakou ; Affaire N'KOUÉ Jean-Bernard/héritiers SAMPOTO Lafia Boni, BORO BOUKARI, jugement contradictoire n°12/06 du 07/06 /06, dos n°40 AC/05 TPI -Pkou ; Jugement contradictoire n°92/10 du 24/02/2010, dos n°41 AC/04, TPI-Pkou, Aff., YOSSOUNON Moussa et consorts/ ALLAGBE Amadou.

<sup>110</sup> J. CARBONNIER, Droit Flexible, pour une sociologie de droit sans rigueur, 10<sup>ème</sup> éd., LGDJ, p384.

<sup>111</sup> Jugement contradictoire TPI-Pkou n°92/10 du 24/02/2010 ibidem.

<sup>112</sup> DCC 08-141 du 16/10/2008 ; DCC 08-178 du 11/12/2008.

<sup>113</sup> DCC 11-061 du 30/09/2011.

<sup>114</sup> DCC 09-037 du 12mars 2009.

<sup>115</sup> PV de règlement amiable du 17/05/2013, Mairie de Parakou.

<sup>116</sup> DCC 09-026 du 10 mars 2009.

Les présumés acquéreurs, se lancent dans la défense de leurs parcelles, soit en ôtant les plaques d'identification apposées par les uns, en les déposant chez le chef quartier(CQ) ; soit en démolissant toute réalisation faite par les autres. Il est à noter que ces stellionataires, perdent rarement leurs procès ou ne font pas beaucoup de temps en prison car, ils maîtrisent les rouages de la justice.

Il est à souligner que le stellionat n'est pas que l'apanage des individus et des collectivités familiales. Les acteurs comme les géomètres et l'administration également y sont coupables.

Au cours des opérations de remembrement et de recasement, les géomètres procèdent à la vente des parcelles appartenant aux propriétaires terriens<sup>117</sup>. Certaines personnes, n'ayant jamais acheté des terres se retrouvent sur la liste des acquéreurs<sup>118</sup>. Des acquéreurs fictifs sont créés et des parcelles leur sont attribuées. Les opérations de remembrement et de recasement, sont effectuées en plusieurs étapes. La première étape consiste à recenser les présumés propriétaires, à l'aide des plaques d'identification implantées sur les différentes parcelles. Celles n'ayant pas été identifiées, sont enregistrées sous anonymat et octroyées après d'éventuelles réclamations. L'administration centrale, par l'intermédiaire de ses agents, se rend également coupable du crime de stellionat<sup>119</sup>. Une parcelle ayant déjà fait l'objet de vente avec l'accomplissement de toutes les formalités administratives et fiscales est revendu par la même administration à des tiers. « *Ce qui est remarquable dans l'échange marchand, c'est moins la reconnaissance réciproque de la détention de chaque partenaire que la possibilité qui existe pour chacun d'eux de se dessaisir de la chose, d'en être indépendant. L'indépendance se retrouve dans le droit et le pouvoir d'opérer la rupture avec l'autre...* »<sup>120</sup>. Le droit de disposition absolu de la chose doit pouvoir être transmis à l'autre partie, sans quoi la transaction ne sera pas valide.

## **2- Les revendications de propriété.**

Les contestations en matière immobilière sont à une échelle très élevée <sup>121</sup>; à tel enseigne qu'aujourd'hui, occuper une parcelle, même pendant un laps de temps suffisamment long,

---

<sup>117</sup> Est considérée comme propriétaire terrien, toute personne ayant un domaine, c'est-à-dire, composé de plusieurs parcelles des suites d'une première occupation, d'achat ou d'héritage.

<sup>118</sup> PV de règlement de litige du 23 juillet 2013 ; TPI-Pkou, n°07 RG/09 du 06/10/2010

<sup>119</sup> DCC 11-068 du 20/10/2011.

<sup>120</sup> E. LE ROY, A. KARSENTY, A. BERTRAND, La sécurisation foncière en Afrique, Pour une gestion viable des ressources renouvelables, KARTALA, Paris, 2016, p 20.

<sup>121</sup> Selon MCA – Bénin en 2009, dans son rapport ; Etude 3 : Analyse des conflits fonciers et leur mode de règlement, Analyse et recommandation ; les conflits portant sur les revendications et contestations de propriété

même avec un titre de propriété, ne constitue pas un gage de sécurité. Elles ont plusieurs causes, elles peuvent émaner entre autres, d'un acte de donation, d'une vente de parcelle d'autrui ou, d'usurpation de droit de propriété. Elles peuvent aussi se fonder sur l'abus de la notion de prescription ou d'expropriation.

Au Bénin, les conflits en revendication ou en contestation de propriété opposent les tenants du droit foncier moderne à ceux du droit coutumier ou encore par des luttes liées à l'appropriation de la terre des anciens (les communautés autochtones). Une vente opérée par le propriétaire est contestée par les descendants de sa lignée des décennies après. Ce phénomène se rencontre, le plus souvent, dans le sud du Bénin où la marchandisation de la terre a connu une évolution galopante. C'est le cas en Côte d'Ivoire, où « *de nombreuses ventes de terre n'impliquaient pas l'aliénation du bien foncier* »<sup>122</sup>. La terre appartenant aux premiers occupants, des cessions ont été consenties ; selon la valeur marchande de la période concernée. Ces cessions sont généralement faites pour répondre à un besoin financier au cours de certains événements comme les cérémonies : de décès d'un parent, de dot en vue du mariage ou du remariage (du parent ou de ses enfants). Elles sont faites également pour subvenir à un besoin financier comme : la scolarisation d'un enfant, un cas de maladie et autres.

Dans le droit coutumier, le contrat ne s'éteint pas par la mort d'une des parties au contrat, les héritiers doivent se charger de son exécution<sup>123</sup>. Avec la désacralisation de la parole donnée et des choses, le recul de la morale, nous assistons à des contestations et des revendications de la part des héritiers des vendeurs. De nos jours, avec le passage d'une conception "sacrale" à une conception "mercantile", la terre est devenue vénale ce, dû à l'individualisme persistant et la puissance des échanges commerciaux et monétaires<sup>124</sup>. Ils évoquent la rescision de la vente pour cause de lésion<sup>125</sup>. Le droit coutumier ne régit pas le domaine de la rescision, seul le droit moderne s'y est consacré. En effet, la rescision en matière de vente d'un immeuble peut être demandée, quand le vendeur a été lésé de plus du sept douzième dans le prix de cession<sup>126</sup>. Pour apprécier la lésion, il faut considérer le moment de la vente. Ces ventes ont été consenties, il y a des décennies, et sont remises en causes souvent par les petits enfants des vendeurs. Les

---

s'élèvent respectivement à : 90 % devant les tribunaux ; 63 % devant les auxiliaires de justice et 42 % devant les structures administratives.

<sup>122</sup> E. LE ROY, A. KARSENTY, A. BERTRAND, La sécurisation foncière en Afrique, Pour une gestion viable des ressources renouvelables, op cit, p.22.

<sup>123</sup> Point 292 du coutumier du Dahomey op cit.

<sup>124</sup> E. Le BRIS, E. Le ROY., PAUL M., L'appropriation de de la terre en Afrique noire, manuel d'analyse des décisions et de gestion foncières, éd. KARTHALA, 1991, p30.

<sup>125</sup> DCC 11-084 du 06/01/2011 op cit.

<sup>126</sup> Art 1674 du C.Civ. Français op cit.

personnes qui, au moment de la cession, n'étaient pas encore nées ou dont les auteurs dont ils détiennent leurs droits étaient considérés comme des incapables (mineurs), contestent l'acte posé. Ceux-ci revendiquent les parcelles ou domaines vendus, des décennies préalablement par leurs parents défunts <sup>127</sup>; créant ainsi des conflits. Véritables fauteurs de troubles dans le domaine foncier ; ils sont des professionnels, véritables spécialistes de "crimes de masses. Ils s'attaquent à des domaines estimés à plusieurs milliards, les arrachent, puis les bradent sans scrupule. Il est souvent demandé aux présumés acquéreurs de racheter ces parcelles, souvent à un montant très élevé<sup>128</sup>qui, du coup, met certains propriétaires ou héritiers en situation de dépossession de leur immeuble ; car ils n'ont pas les moyens pour le rachat. Concernant le délai pour demander la rescision du contrat de vente, le législateur français a prévu deux ans. Après ce délai de deux ans, à compter du jour de la vente, aucune action ne peut plus être intentée<sup>129</sup>. En droit coutumier, la notion de prescription n'est pas admise, ce qui entraîne des rebondissements de contestation des droits de propriété. En effet, les coutumes béninoises ne conçoivent pas que le temps puisse avoir une influence sur un droit. Des tiers peuvent également contester le droit des propriétaires terriens, qui ne disposent pas pratiquement d'un titre de propriété formel. Ils se font établir des titres pour contester le droit coutumier des héritiers<sup>130</sup>.

Les terres squattées constituent aussi une source de revendication et de contestation du droit de propriété<sup>131</sup>. En effet, plusieurs personnes occupent des parcelles ou domaines sans aucune preuve légale. L'occupation est faite souvent sur la base d'entretien de champs auparavant sur les dites terres<sup>132</sup>. La conception occidentale du droit de propriété, heurte les conceptions africaines. La conception communautaire de la propriété entraîne la superposition de droits différents qui s'exercent, sur les terres (droit de labour, emprunt de terre, location de terre...); la détention du sol d'une part et la mise en valeur de ce sol d'autre part, ne reviennent pas à une seule personne. Les titulaires de ces différents droits se comportent souvent en véritables propriétaires et se font enregistrer pendant les opérations d'état des lieux sur les listes de recensement des présumés propriétaires. Les locations sont considérées comme des ventes et les ventes comme des locations selon la position de chacun. Toute personne, voulant tenter de revendiquer ou de contester cette occupation, sera confrontée à une réalité abstraite <sup>133</sup>(décès,

---

<sup>127</sup> TPI Pkou n°05/03 du 16-04-03, 37AC-99, Aff. BOUKAR Kassimou /Hoirs SARIKI W. Amadou.

<sup>128</sup> Une parcelle achetée en 1977 à un prix de 15000 fcfa (soit 22,87 Euros), mise en conflit et revendiquée par les héritiers est revendue en 2010 soit 33 ans après, à un prix de 50000000 million de f CFA (soit 7622,53 Euros).

<sup>129</sup> Art 1676 C.Civ français op cit.

<sup>130</sup> Procès-verbal de compulsoire du 17/04/2013, n° 1316, Mairie de Parakou, Hoirs MERE BATA Orou Darou.

<sup>131</sup> Les terres squattées au Bénin représentent 7% des terres disponibles, PSIA-Bénin 2005-2006.

<sup>132</sup> CA-Cotonou, n°103/93 du jugement, n°417 /AC-92 du rôle, ODJO HODONOU M.M./MOUSSILIOU A.

<sup>133</sup> DCC 11- 087 du 06/12/2011.

maladie due à la réaction du propriétaire ou de ses héritiers), non reconnue par le droit moderne. D'autres terres sont occupées par pure convenance ou faute d'occupation par le véritable propriétaire souvent avec la complicité des autorités administratives<sup>134</sup>. Là, certaines personnes, ayant évolué en ville ou ayant des relations dans l'administration, se font délivrer des preuves formelles pour déposséder les populations rurales ou le citoyen moyen, qui se retrouvent dans l'impossibilité d'apporter des preuves contraires ou formelles de propriété.

La solidarité était une vertu en Afrique. Au nom de cette solidarité, l'hospitalité n'est offerte à toute personne. C'est ainsi que certaines personnes (amis, frères, cousins, neveux, nièces etc.) ont été autorisées, soit à construire sur l'immeuble de leur hôte, soit à habiter la construction érigée auparavant par le propriétaire et y ont vécu des générations entières sans aucune formalité. C'est un engagement qui est pris selon la bonne foi des deux parties et n'a aucune base juridique. Le droit moderne ne reconnaît pas ce type d'engagement. Plusieurs notions en droit moderne s'y apparentent comme : le bail à construction, le droit d'usage ou la copropriété. Le bail à construction est le bail par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier sur le terrain du bailleur, des constructions, à les conserver en bon état pendant toute la durée du bail<sup>135</sup>. La durée du bail est de 18 à 99 ans. Il est à remarquer que certains éléments font défaut pour qu'on puisse parler de bail à construction. Ici, l'usage est à titre gratuit, sans aucune condition de bonne gestion et fixation de délais. La copropriété implique l'exercice du droit de propriété sur une même chose par plusieurs personnes. Ici, il faut la présence de plusieurs propriétaires ; ce qui fait défaut dans ce type d'engagement. Des décennies après, les héritiers de l'usager revendiquent l'immeuble, soit en tant que propriété de leur auteur, soit en tant que copropriétaire par droit légué par leur auteur. En somme, on assiste à la transformation du droit d'habitation, d'usufruit et des baux de terre en droit de propriété.

En Afrique, la parole donnée était sacrée ; ce qui justifie pendant longtemps le non recours à la matérialisation des engagements. Les contrats se faisaient par convention verbale devant le chef de quartier ou de village assisté de deux témoins ; et le plus souvent par la présence du féticheur pour marquer la présence des divinités. La donation fait partie des modes d'accès à la propriété et cette donation en droit coutumier n'est pas généralement réglée. Elle est révoquée dans toutes les coutumes. Chez les peuhls du Bénin, la révocation n'est admise qu'en cas d'inexécution d'une condition<sup>136</sup>. En droit moderne, elle est « *l'acte par lequel, le donateur se dépouille actuellement et irrévocablement de la chose donnée en faveur du*

---

<sup>134</sup> TPI –Pkou, n°34/13 du 29/05/2013, dos. n°02577 RG-1, Aff., GBEDO J. / YONGOU G.

<sup>135</sup> Art. L 251-1 C. C. Hbt français.

<sup>136</sup> Point 286 du coutumier du Dahomey, op cit.

*donataire qui l'accepte* »<sup>137</sup>. C'est une aliénation volontaire et gratuite du donateur pour les temps actuels et futurs ; ceci de manière à ce qu'il n'y ait plus de rétractation de sa part, ni de contestations ultérieures de la part de sa postérité au profit d'un bénéficiaire qui l'accepte. En matière de donation d'immeuble, c'est la forme notariée qui est exigée. Pour marquer sa reconnaissance pour un bienfait, un propriétaire terrien peut octroyer un ou plusieurs domaines à son bienfaiteur<sup>138</sup>. Des donations sont faites en guise de récompense pour une amitié fidèle et loyale. Ces donations sont remises en cause par les héritiers cupides, ayant épuisé toutes les terres à eux laissées par leurs parents. Ils revendiquent leur droit de propriété sur ces immeubles, souvent en brandissant des titres irréfragables. Le contact avec la civilisation a détérioré les relations sociales, la filouterie a pris place sur la bonne foi. Les décisions des aînés sont remises en cause et le respect n'est plus dû à la tradition, au sacré.

A la suite des problèmes liés à la terre qui sont source de conflits domaniaux, viennent les contestations liées à la terre qui constituent également des sources conflictuelles.

## **B- Contestations liées à la terre.**

Au nombre des modes d'acquisition de la terre, nous avons : l'achat qui est une convention par laquelle l'acheteur acquiert l'immeuble moyennant paiement d'un prix au vendeur. De nos jours, c'est le mode le plus courant d'acquisition de la propriété car, « *tout homme doit pouvoir accéder à la propriété par le travail et par l'épargne* »<sup>139</sup>. Cependant, cette affirmation n'est toujours pas vérifiée. Car, on peut également accéder à la propriété par l'héritage qui consiste à transmettre l'immeuble d'une personne décédée à une ou des personnes vivantes, pratique très courante en Afrique qui est souvent source de conflits et d'injustices.

Nous avons dit qu'en Afrique, la terre appartenait à celui qui l'a mise en valeur (l'occupation primitive), mais avec la poussée démographique et l'étalement de la ville, des mouvements migratoires sont observés au sein des populations, en vue de trouver des terres pour cultiver ou des ressources à exploiter. Mais ces mouvements migratoires, resteront –ils sans effets ?

L'acquisition de la propriété par héritage est souvent source de conflits et d'injustice (1) et le contrôle de la terre et de l'accès aux ressources naturelles suscitent en effet des formes de concurrence, de tensions et des violences, impliquant plusieurs types d'acteurs (2).

---

<sup>137</sup> Art 894 C. Civ., op cit.

<sup>138</sup> TPI- Pkou, JC, n°42/15/ du 08/11/15, Dos., n° 01214RG-12, op cit.

<sup>139</sup> Art. 35, 1<sup>er</sup> projet de constitution du 19 avril 1946.



## 1- Partage d'héritage et empiétement sur limite.

L'héritage est le mode d'acquisition, de la terre, tout ou une partie du domaine d'un parent (filiation légitime, naturelle ou adoptive) par un individu ou un groupe d'individus après le décès de celui-ci. Le mode de répartition varie selon les coutumes. Dans presque toutes les coutumes, les filles sont exclues de la succession des immeubles<sup>140</sup>. Cette exclusion est due au système patrilinéaire et virilocal qui régit le mariage en droit coutumier. L'héritage se transmet de père en fils pour la pérennisation des biens de la famille. Il est inadmissible que la famille de l'homme soit enrichie au détriment de celle de la femme car, la terre n'est plus seulement un moyen de production mais aussi, un facteur déterminant de pouvoir et de spéculation. La condition pour qu'une femme puisse hériter serait qu'elle fasse un vœu de célibat ou qu'elle soit stérile. Ainsi, la terre restera au sein de la lignée après le décès de cette dernière. En présence d'un lien matrimonial, l'héritage ira aux enfants qui portent le nom d'une autre lignée. Le législateur a fini par résoudre ce problème. Désormais, les femmes ou les enfants des femmes peuvent hériter au même titre que les hommes ou leurs enfants<sup>141</sup>. Tous les enfants sont égaux, aucun enfant n'est supérieur à l'autre. Elles peuvent se prévaloir désormais du même droit que les hommes. La question qui restera posée est l'applicabilité de cette loi sur toute l'étendue du territoire, sachant bien que les mœurs, les coutumes, les pratiques et opinions, qui ne se gravent ni sur le marbre, ni sur l'airain, se trouvent ancrés dans le cœur des populations de façon générationnelle et se substituent insensiblement à la force de l'autorité<sup>142</sup>.

Les biens immeubles de celui qui meurt en ne laissant que des filles sont dévolus soit, aux neveux chez certains peuples, soit aux frères cadets chez d'autres. Le partage est toujours inégal. Dans certaines coutumes, le partage est fait en décroissance, en allant de l'aîné au cadet ; dans d'autres, c'est le cadet qui est le plus avantagé et l'épouse y est exclue. Avec l'avènement de CPF (Code des Personnes et de la Famille), une solution théorique a été trouvée<sup>143</sup>.

Il est à noter que d'autres textes juridiques, en matière foncière, permettent à la femme d'avoir accès au foncier<sup>144</sup>. Le partage d'héritage fait naître beaucoup de conflits<sup>145</sup>. Certains

---

<sup>140</sup> Point 256 du Coutumier du Dahomey, op cit.

<sup>141</sup> Art.619 du CPF du Bénin.

<sup>142</sup>J-J Rousseau (1762), Du contrat social, p.39.

<sup>143</sup> Art. 630 et 632, 633 et 634. Ces dispositions constituent une innovation apportée par le CPF et qui devraient en principe améliorer l'accès des femmes à la terre.

<sup>144</sup> Art 4, LOI N °60-20 DU 13 Juillet 1960 fixant le Régime des Permis d'habiter au Dahomey ; Art, 32, 33, 34,36 et 38, Loi 65-25 du 14 août 1965 portant organisation du régime de la Propriété Foncière au Dahomey (Bénin) ; Art 11, Loi N °2007-03 du 16 octobre 2007 portant Régime Foncier Rural en République du Bénin.

<sup>145</sup> S. ANDRETTA, Pourquoi aller au tribunal si l'on n'exécute pas la décision du juge ? Conflits d'héritage et usages du droit à Cotonou, Politique africaine, 2016, vol.1, n°141, p.147.

héritiers considèrent qu'ils sont lésés dans le partage et contestent celui –ci<sup>146</sup>. Ils estiment que leur part n'équivaut pas à celle reçue par les autres cohéritiers. En effet, très peu de successions sont réglées par voie testamentaire. Le dé cujus, de son vivant, peut décider de procéder au partage de ses biens. Ce partage se fait souvent en avantageant certains enfants au profit d'autres souvent sous l'influence de (s) ou la femme (s) préférée (s). Des mécontentements et frustrations naissent au sein des héritiers qui contestent le partage opéré par l'auteur<sup>147</sup>. Le législateur a remédié à cette situation en établissant l'égalité de tous les citoyens devant la loi quel que soit le sexe et l'âge<sup>148</sup>. La captation d'héritage, constitue également une source de conflits qui conduit à des tensions souvent réglées par voie de fait.

Une autre source de conflits est l'empiétement sur limite. Afin de prévenir ce type de conflit, il faut délimiter la sphère d'intervention de chacun des voisins, par rapport à son propre fonds et par rapport à celui du voisin<sup>149</sup>. Cette délimitation se fait à travers le bornage et la clôture. Le bornage est une opération qui consiste à fixer la ligne séparative de deux terrains non bâtis et à les marquer par des signes matériels appelés bornes<sup>150</sup>. Il faut une nécessaire implantation de marques extérieures apparentes et durables ; tout propriétaire peut obliger son voisin au bornage de leur propriété contiguë et ceci à leur frais commun<sup>151</sup>. C'est une opération contradictoire qui doit être réalisée entre les propriétaires voisins, faute de quoi, elle n'est pas opposable au propriétaire qui n'y a pas pris parti en signant la convention. Le bornage est utile, car il permet de connaître les limites de la propriété, la superficie exacte du fond, d'éviter les risques d'empiétement sur le voisin, etc.

Au Bénin, traditionnellement, la délimitation se faisait soit, par l'implantation des arbres, érection d'un temple ou couvent de "vodoun"<sup>152</sup>, construction d'une palissade ou chambre sur les limites contiguës et autres ; soit au nom du collectivisme, aucune limite n'est établie entre les terrains surtout d'habitation. Ces limites apparentes peuvent-elles certifier l'exactitude des limites du voisin ?

Avec l'évolution, la pose des bornes est entrée dans les habitudes. Mais paradoxalement au Bénin, chaque propriétaire se charge de marquer les limites de sa parcelle, sans en informer ses voisins. C'est chacun qui connaît les limites de son fond. L'action au bornage est

---

<sup>146</sup> TPI-Pkou, n°05 /16 du 20/01 /16, Dos., n° 00983RG-12, Aff. ASSOUMA Tairou / ASSOUMA Nassirou.

<sup>147</sup> TPI-Pkou, n°92/10/ du24/02/ 10, Dos., n°41 AC/04, op cit.

<sup>148</sup> Ledit texte consacre le principe de l'égalité devant la loi ce qui laisse dire que les femmes devraient avoir accès à l'héritage de la terre en tant que citoyennes.

<sup>149</sup> P. BOULISSET, Relations et Conflits de Voisinage, 1<sup>re</sup> éd., DELMAS 2010, p18.

<sup>150</sup> G. CORNU, Vocabulaire Juridique, op cit.

<sup>151</sup> Art. 646 du C.Civ français, op cit.

<sup>152</sup> Fétiches ou divinités servant de culte dans la religion traditionnelle au Bénin.

personnelle et se fait aux frais personnels. Ces bornes sont souvent, l'œuvre du propriétaire initial, transmis à l'acquéreur ou au sous - acquéreur. C'est une source permanente de conflits car, sciemment ou inconsciemment les bornes débordent sur le fonds voisin. L'empiétement consiste pour le voisin d'installer une haie, une palissade ou construction de mur en retrait sur le terrain du voisin, se considérant propriétaire d'une bande de terrain située au-delà de la limite apparente. « L'empiétement même minime est sanctionnée par les tribunaux. Cela revient en effet à une expropriation, par un particulier, ce qui est contraire au droit »<sup>153</sup>.

L'action en bornage est également l'œuvre des géomètres au cours des opérations de remembrement et de recasement. Pour fixer chaque propriétaire sur la superficie à laquelle il a droit, des bornes sont posées. Cette opération entraîne beaucoup de malversations et de conflits. On assiste aux déplacements anarchiques de ces bornes par certains géomètres, soit pour agrandir l'espace d'un propriétaire qui les sudoient, soit pour créer des espaces et vendre à des propriétaires fictifs. Au cours de l'opération de remembrement<sup>154</sup>, des chutes de parcelles se dégagent des lots ; ces chutes sont souvent annexées et vendues aux propriétaires voisins immédiats<sup>155</sup>. Mais souvent, ce n'est pas le voisin immédiat qui en bénéficie, ce qui donne lieu à des manœuvres pour transférer la portion de terre dans la zone du bénéficiaire.

Les empiétements donnent lieu à beaucoup de procès. Au nom de la fraternité, des propriétaires autorisent leurs voisins à empiéter sur leurs limites. Le problème d'aération se pose souvent dans les habitations et un voisin, pour rendre service à l'autre peut l'autoriser à faire des aménagements en empiétant sur sa superficie. Ce fut le cas des voisins dont l'un a été autorisé à installer sa véranda sur une portion de la parcelle de son voisin en s'engageant de la démolir quand le propriétaire en fera la demande. Plus tard, cette véranda fut transformée en chambre ; ce qui a engendré des conflits<sup>156</sup>. D'autres, sans y être autorisés, amputent une partie de la portion du voisin en voulant réaliser leur clôture<sup>157</sup>. Éviter de tels conflits serait de borner son terrain en connaissant les limites exactes en vue d'éviter une démolition éventuelle de la clôture ou du bâtiment empiétant le fond voisin.

---

<sup>153</sup> S. DIBOS-LACROUX, E. VALLAS-LENERZ, Servitudes et mitoyenneté, Le guide pratique, éd. 2012, p.209.

<sup>154</sup> C'est une opération qui consiste à une redistribution de l'espace, en vue de constituer des réserves publiques pour la réalisation d'infrastructures administratives. Elle permet aussi de désenclaver les quartiers avec l'ouverture des voies d'accès.

<sup>155</sup> TPI – PKOU, Doss.n°02577 RG-11, op cit.

<sup>156</sup> Mairie de Pkou, PV de règlement de litige du 11 juillet 2013.

<sup>157</sup> Mairie de Pkou, PV de compulsoire du 6 juin 2014.

## 2- Conquête de nouvelles terres et querelles sur les terres agro - pastorales

Pays essentiellement agricole<sup>158</sup>, le Bénin est confronté à des problèmes fonciers. L'un de ces problèmes structurels est la gestion des terres agricoles. La terre est considérée comme une ressource vitale, mais qui se raréfie avec la poussée démographique et l'extension des villes vers les zones rurales et périurbaines. Le foncier est le socle du développement agricole. L'agriculture béninoise est dominée par les petites exploitations agricoles comme dans la plupart des PMA. Ces exploitations sont constituées de petites et moyennes exploitations de type familial orienté vers la polyculture. Aux côtés des exploitations familiales, nous avons, la présence des entreprises agricoles modernes, des initiatives d'implantation de fermes modernes par des promoteurs privés avec des investissements en capitaux dans le foncier ainsi que des plantations pérennes<sup>159</sup>. L'ensemble des terres cultivables ne sont pas mises en valeur<sup>160</sup>. La non- mise en valeur de ces terres est due à plusieurs facteurs.

La création d'espaces urbains, l'affectation des terres rurales aux industries, aux infrastructures sont à la base de la réduction de l'espace agricole. « *Dans beaucoup de sociétés, le passé n'est pas différent du présent, car il n'est pas autre chose qu'une part essentielle de la vie du collectif qui s'y réfère constamment, le parle, l'habite, en tire des exemples ou des ressources d'autorité* »<sup>161</sup>. Dans la société béninoise, cette affirmation se justifie. Auparavant, les paysans quittaient leur lieu d'habitation pour aller faire les champs dans d'autres contrées, à des kilomètres de distance. La valeur vénale des terres augmente, car on assiste à une forte demande de la part des particuliers (fonctionnaires, hommes politiques etc.) en vue d'une thésaurisation ou spéculation. Des hectares sont acquis et thésaurisés ce qui implique le manque et les paysans n'ont plus de terres à cultiver. « *De tous les biens, la terre a cette originalité d'être en quantité finie : ce que l'un prend au-delà de son quotient paraît nécessairement enlevé aux autres ; pour elle, l'espoir est interdit, ou l'illusion, dont on se berce pour d'autres richesses, qu'en augmentant la production...* »<sup>162</sup>. La recherche de terre agricole, conduit de nombreux paysans à se déplacer vers d'autres zones "vierges" et à s'y installer. Ces occupations engendrent des conflits, car toutes les terres font déjà l'objet d'une appropriation ; il n'y a plus de terre sans maître ou du moins très peu sont sans maître. Parlera-t-on de redistribution des

---

<sup>158</sup> Selon le Ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de la Pêche, le secteur agricole produit 38% du PIB.

<sup>159</sup> Palmiers à huile, anacardiens, hespérides, manguiers.

<sup>160</sup> Selon le schéma Directeur du Développement Agricole et Rural du Bénin, 2000 ; le Bénin dispose d'environ 8.300 000 hectare de terres cultivables dont 1 700 000 seulement sont mises en valeur.

<sup>161</sup> M.DETIENNE, Où est le mystère de l'identité nationale ? Paris, 2008, éd. Panama, p.72.

<sup>162</sup> J. CARBONNIER, Pour une Sociologie du Droit sans Rigueur, flexible droit, op cit, p.377.

terres ? Nullement car, le cycle infernal se poursuivra. Les mêmes causes produiront les mêmes effets.

Autre cause, c'est l'exode rural. Les jeunes préfèrent céder les terres, s'acheter des motos et vont s'installer en ville pour s'adonner à l'activité de conducteur de taxi moto communément appelé "zémidjan"<sup>163</sup>.

On entend par terre agropastorale, l'espace sur lequel se font les activités agricoles et celles de l'élevage extensif. « L'espace *pastoral ou terre pastorale est un espace global associant des formes intégrées de mise en valeur et des droits collectifs d'utilisation et de gestion. Ces droits sont consacrés par l'histoire, par le savoir-faire technique et gestionnaire des collectivités, et par des pratiques de gestion et d'accès réciproques aux ressources pastorales* »<sup>164</sup>. L'élevage représente une part importante dans l'économie et l'agriculture du pays. Elle est tributaire des ressources naturelles pour la satisfaction de ses besoins alimentaires. Ces ressources naturelles sont réparties dans l'espace et le temps. Pendant longtemps, la législation nationale ne s'est pas trop consacrée aux droits des éleveurs sur les terres. La terre appartenait à celui qui la met en valeur ; ainsi, les éleveurs sédentaires malgré l'ancienneté de leur installation, sont considérés comme de simples occupants n'ayant que des droits d'usage. Les agriculteurs se considèrent comme propriétaires des terres et la cohabitation est souvent difficile entre ces deux acteurs du développement. L'extension des activités agricoles rétrécit l'espace pastoral et conduit les éleveurs à se déplacer pour aller à la recherche de ressources suffisantes pour leurs troupeaux. Ces déplacements sont devenus de plus en plus importants et transfrontaliers avec la recrudescence des conflits entre éleveurs et agriculteurs. L'espace pastoral est victime d'une législation floue, peu adaptée et trop flexible, permettant à l'État de revendiquer une maîtrise sur lui et de l'octroyer pour la réalisation des projets de développement. A la recherche de ressource, les éleveurs envahissent les jachères réservées aux bœufs de traits des agriculteurs, les champs souvent installés sur les domaines délaissés par les éleveurs pour la transhumance ou sur les couloirs de passage des animaux ; on assiste à la destruction des cultures qui engendre des violences et voie de fait conduisant à des morts d'hommes.

---

<sup>163</sup> Les motos sont utilisées pour assurer le déplacement des clients et des bagages. Ce genre de moyen de déplacement est utilisé, car il permet à l'usager d'avoir accès à n'importe quelle zone. Soit c'est le conducteur même qui est propriétaire de la moto, soit c'est une tierce personne moyennant le paiement d'une redevance journalier de 1300 FCFA (1,982 euro environ) ou hebdomadaire. Beaucoup de jeunes s'y introduisent et abandonnent le métier de base. On y trouve toutes les catégories socio-professionnelles.

<sup>164</sup> Rapport final de l'Atelier sur la Gestion des Conflits liés à l'exploitation des ressources pastorales, Dakar 21-25 octobre 1996.

La superposition des droits sur les terres n'est pas prise en compte dans l'élaboration des lois. Les droits des pasteurs sont marginalisés et il va falloir la mise en œuvre d'une politique de gestion en tenant compte de la diversité de droits exercés sur les terres.

## **Paragraphe 2 : Recrudescence des malversations foncières.**

La malversation est un « *grave écart de conduite...; notion générique non érigée en incrimination spéciale mais diffuse dans l'éventail des infractions financières qu'inspire l'appât du gain* »<sup>165</sup>. Le manque de synergie entre les structures de gestion foncière, le bafouement des textes, le laxisme au niveau des diverses autorités en charge de la gestion du foncier, conduisent à des dérèglements. La terre a perdu son caractère sacré, cohésif, collectif et inaliénable. Désormais, elle est un instrument de mensuration de pouvoir et de richesse ; elle n'est plus bâtie à l'échelle de la famille, mais de l'homme. Des pratiques illégales pour l'avoir se développent de plus en plus. La terre a cette originalité d'être en quantité finie <sup>166</sup>; plus l'un prend, plus l'autre sera dans le manque. Ainsi l'État auparavant propriétaire de toutes les terres, n'en dispose plus pratiquement. Pour la réalisation de certains travaux d'intérêt public, l'État et les collectivités locales doivent recourir à l'expropriation, les domaines publics et privés sont bradés, les laissant dans le manque. Désormais, ils doivent recourir aux conventions pour devenir à nouveau propriétaire, alors que « *toute convention contient toujours une dose de lésion licite, coutumièrement acceptée, car les bonnes affaires font la propriété* »<sup>167</sup>.

Cette lésion s'exerce par la mafia galopante (A) et l'extension de la spoliation (B).

### **A- Une mafia foncière galopante.**

La gestion de la terre au Bénin souffre d'un mal rédhibitoire au mépris de toute politique foncière qui devrait contribuer au développement économique du pays. Une crise foncière entretenue par les divers acteurs intervenant dans le domaine depuis des décennies. Les contestations en matière immobilière ont atteint leur apogée au point que détenir un titre de propriété aujourd'hui ne garantit plus un gage la sécurité. La mafia foncière sévit en toute quiétude. Le développement économique, démographique et socio - politique a transformé les enjeux autour du contrôle du foncier. Or, dans le même temps, la capacité de régulation par l'État et/ou par les pouvoirs coutumiers est fortement réduite. La répartition des terres

---

<sup>165</sup> G. Cornu, Vocabulaire Juridique, op cit.

<sup>166</sup> J. CARBONNIER, Pour une Sociologie du Droit sans Rigueur, Flexible Droit, op cit, p.377.

<sup>167</sup> Idem, p. 355.

auparavant, l'œuvre des pouvoirs traditionnels, leur a plus ou moins échappé. L'appropriation par un individu ou une famille restreinte a pris le pas sur des modes de gestion collectifs, en particulier sur les terres rurales. Les conflits se déroulant dans les pays du Sud, et plus particulièrement en Afrique, possèdent une forte dimension agraire et foncière, qui est souvent sous-estimée. Ces conflits peuvent concerner des individus, des familles, des groupes, des sociétés tant nationales que multinationales et même l'État. Ils sont la cause d'une mafia formelle.

## **1- L'accaparement des terres.**

« *Malheur à ceux qui ajoutent maison à maison, qui joignent champ à champ, jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de places, et jusqu'à ce que vous habitiez seuls au milieu du pays* »<sup>168</sup>. L'expulsion et l'expropriation des populations et surtout de la classe paysanne, ceci par le phénomène de l'accaparement des terres, deviennent plus accrues ces dernières années à travers le monde entier et particulièrement dans les pays de l'Afrique de l'ouest. Elles contribuent à la concentration de la terre agricole aux mains de quelques personnes. L'achat massif des terres accentue la dépendance alimentaire de la population vis-à-vis de l'extérieur ; il constitue en conséquence une menace pour le développement.

L'expression d' " accaparement des terres " vient de l'anglais " land grabbing" (« to grab » : saisir). Elle fait référence "à la prise de contrôle et à l'exploitation de grandes étendues de terres, souvent acquises ou louées par des investisseurs étrangers"<sup>169</sup>. La marchandisation du foncier conduit aujourd'hui au Bénin à un achat massif de terres, d'acquisition à grandes échelles de terres agricoles ; ce qui sous-tend qu'a priori que la terre peut être vendue, mais à quel prix ? La récurrence du phénomène est inquiétante et alarmante<sup>170</sup>. Plusieurs milliers d'hectares (ha) de terre sont cédés aux investisseurs nationaux, étrangers ainsi qu'aux élites politico-administratives locales, excluant de ce fait les couches pauvres de l'accès à la terre. Au Bénin, contrairement aux autres pays de la sous- région, les terres agricoles bradées par les nationaux sont plus importantes que celles bradées par les étrangers.

---

<sup>168</sup> Esaïe 5v 8, La Sainte Bible, version Louis Segond, op cit.

<sup>169</sup> Cette expression est issue du rapport de l'ONG GRAIN « Main basse sur les terres agricoles » en octobre 2008.

<sup>170</sup> Selon une étude menée par Minville-Gallagher, en 2013, au niveau de l'Afrique de l'Ouest, à l'heure de l'acquisition massive des terres, le Bénin compte 240 000 ha de terres dans le cadre des acquisitions massives. Dans la commune de Djida, l'un des greniers du centre du Bénin, 450 km<sup>2</sup>, environ 45,82% des terres cultivables sont concernés.

« *L'accaparement n'est pas moins dommageable que la guerre en termes d'impacts négatifs sur la population civile* »<sup>171</sup>.

Les terres bradées par les nationaux ne sont pas exploitées pour diverses raisons. Certains hauts cadres, conscients de l'impact de l'agriculture sur le développement, confient l'exploitation de leurs domaines à des paysans moyennant un revenu. Ces derniers font preuve d'une mauvaise foi et arnaquent les propriétaires<sup>172</sup>. Les produits issus de l'exploitation sont vendus ou consommés à l'insu du propriétaire. Ne pouvant être présents pour exercer un contrôle ni exploiter personnellement, ces propriétaires préfèrent laisser les terres incultes. Les terres confiées pour exploitations peuvent être aussi objet de conflit. La réalité au Bénin est tout autre ; les propriétaires sont souvent la cible d'attaques mystiques qui ne peuvent être prouvées ni expliquées par la science. L'exploitant peut arracher la terre par ce procédé et créer la psychose chez les membres de la famille afin que personne ne vienne lui contester son usurpation (son " droit de propriété"). Qui, au Bénin, a la capacité d'acheter des terres à vocation maraîchères, d'acquérir des périmètres irrigués ou d'investir dans leur aménagement, d'y employer des salariés ou des fermiers ; si ce n'est des notables, des citoyens, des hauts fonctionnaires, des commerçants ou des travailleurs immigrés ?

L'acquisition massive des terres a pour conséquence immédiate l'exclusion des petits producteurs. La majorité de la population (surtout la population paysanne) vit sous le seuil de la pauvreté, dans un pays où il y a très peu de mesures de sécurité sociale pour les paysans ; au contact des accapareurs, ils cèdent les terres.

« Si l'habitant ne soulève la jarre, l'étranger ne peut tuer la souris qui se trouve en dessous »<sup>173</sup>. L'accaparement est favorisé par les gouvernants eux-mêmes. Des appels aux investisseurs sont lancés par les États. Ces investisseurs dans leurs projets doivent développer des activités et pour ce faire, ils ont besoin des domaines. Nous l'avons déjà dit, toutes les terres font déjà l'objet d'appropriation, alors il faut une désappropriation pour les satisfaire. Les terres sont bradées au détriment des paysans. Le prix varie souvent selon la fertilité, la situation géographique ou le degré d'urbanisation<sup>174</sup>. Les élus locaux aussi sont complices ; les investisseurs se mettent souvent sous leur couvert pour avoir les terres. Ils vont à la rencontre des populations, leur présentent les projets, les convainquent d'y adhérer pour le développement de leur localité et la création de la main- d'œuvre, ce qui n'est qu'un leurre. Quiconque se lèvera

---

<sup>171</sup>Alice Harrison de l'ONG Global Witness, <https://www.agenceecofin.com/justice/>

<sup>172</sup> Journal " L'Évènement précis" du 10 Avril 2013.

<sup>173</sup> Adage Béninois.

<sup>174</sup> Le prix à l'hectare varie de 50000fcfa (76Euros) à 300 000fcfa (456 Euros).



pour lutter contre le bradage des terres sera considéré comme ennemi du développement et perdra son électorat.

Les pressions sur la terre, se sont accentuées compte tenu des projets d'extension de la production d'agro- carburants ; de larges surfaces de terres arables sont cédées à des investisseurs étrangers<sup>175</sup>. Dans la commune de Savè au Bénin, un bail de 30 hectares vers le fleuve Okpara a suscité le mécontentement du roi. En effet, un député natif de Savè a négocié le bail de 99 ans avec les Chinois pour y pratiquer une agriculture industrialisée. Ils ont promis l'électrification de la ville et d'autres choses (versement d'une partie des recettes, construction d'écoles et d'hôpitaux, logements etc.) qui pourront booster le développement de la ville. Comme le Bénin, plusieurs pays de la sous-région en sont aussi victimes. En Sierra - Léone, des populations locales se sont estimées abusées par un contrat de bail de cinquante ans signé par l'État et la société financière des caoutchoucs (Sofcin) sur à peu près 6500 hectares de palmeraie. En effet, des promesses comme : des compensations pour les terres perdues, des investissements et la création d'emplois ont été faites ; mais elles sont demeurées lettre morte. Les actions de protestation ont conduit les activistes au paiement d'amende et des peines privatives de liberté<sup>176</sup>. La localité de Famienkro en Côte d'Ivoire est en conflit avec l'État pour ses terres à lui accaparées et attribuées à la Compagnie Hévécicole de Prikro. Un domaine de 11000 hectares dont 5000 hectares avaient été occupés par l'ex- complexe sucrier de Sérebou, une société d'État qui ne détenait aucun titre sur les parcelles. Les terres ayant été mises à la disposition et de l'ex SODESUCRE, les populations revendiquent leurs terres. L'État parle de terre sans maître, alors que des cultures y ont été mises depuis des siècles. La concession a été faite en 1993 et ce n'est qu'en 1994 qu'il a procédé à l'immatriculation sans purge des droits coutumiers ; ce qui remet ici en cause la notion de terres concédées. Les populations ont contesté cette concession par des mouvements qui ont conduit à des emprisonnements et des morts d'hommes<sup>177</sup>.

Les pays africains, pour attirer les investissements directs étrangers, se livrent une concurrence en créant des conditions faciles pour accéder à la terre. Des réformes sont

---

<sup>175</sup> La société italienne Green Waves aurait obtenu d'exploiter 250 000 hectares en tournesol ; la firme française, Géocoton (anciennement Dagrís) a développé une filière à partir de la graine de coton ; et des informations ont été obtenues sur un projet de 400 000 hectares consacrés à la production d'huile de palme au sud du Bénin, pour la production de biodiesel destinés à l'exportation.

<sup>176</sup> Selon SOS FAIM, les actions de protestation déclenchées en Sierra Léone ont conduit à l'arrestation et la condamnation de quelques leaders (6) de l'organisation locale MALOA. Ils ont été condamnés de peines allant de 5 -6mois d'emprisonnement pour conspiration et destruction de palmier à huile ; accusations que les leaders ont démenties.

<sup>177</sup> [www.hello@landportal.info](http://www.hello@landportal.info), consulté le11/10/2016 à 9 h 45 mn.

entreprises avec le concours des institutions internationales<sup>178</sup>. Les États doivent se rassembler pour définir des politiques d'investissement qui favoriseront le véritable développement.

La mafia en matière foncière se révèle également par la corruption.

## 2- La corruption foncière.

*« Les hommes sont gouvernés non pas par des mots couchés noirs sur blanc, ou par des théories abstraites, mais par les autres hommes »*<sup>179</sup>.

*« La corruption est le comportement pénalement répréhensible par lequel une personne sollicite, agréé ou accepte un don, une offre ou une promesse, des présents ou des avantages quelconques en vue d'accomplir, de retarder ou d'omettre d'accomplir un acte entrant d'une façon directe ou indirecte dans le cadre de ses fonctions »*<sup>180</sup>. Les personnes visées sont celles investies d'un mandat électif public dépositaire de l'autorité publique chargée d'une mission de service public<sup>181</sup>. La corruption pose en fait le problème du pouvoir. On ne peut négocier que les pouvoirs que l'on détient ou bien ceux qu'on est en mesure de faire croire qu'on détient (ce qui est plus courant) et qui constituent une autre forme de pouvoir. En matière foncière, ce sont les acteurs étatiques, infra-étatiques et ceux privés qui interviennent dans ce secteur qui sont concernés. Les actions de ces différents acteurs se manifestent à travers l'exécution des politiques foncières. Ces politiques foncières sont étroitement liées aux autres politiques sectorielles<sup>182</sup>; ce qui engendre des difficultés dans la mise en œuvre, car chaque politique sectorielle poursuit des objectifs qui sont en concurrence avec ceux des autres.

Le foncier est un rapport social<sup>183</sup>. Il révèle les relations que les hommes entretiennent par rapport à l'accès à la terre et aux ressources, la gestion et la garantie des droits y afférents. Tout détenteur d'une portion de pouvoir est susceptible d'être bénéficiaire direct de détournement<sup>184</sup>. Ce détournement est favorisé par la corruption, un fléau social qui a atteint tous les paliers. Elle consiste en des actes illicites, des abus de pouvoirs, abstentions ou autres commis par les gouvernants dans l'exercice de leurs missions. Les usagers, en vue de bénéficier des services ou de contourner les normes en vigueur, offrent des présents soit en numéraire, soit

---

<sup>178</sup> CICODEV Africa, Etude sur : Accaparement des terres en Afrique de l'Ouest, Exporter ou nourrir les populations, Impact sur les consommateurs ruraux, décembre 2011.

<sup>179</sup> M. DOUGLAS, Comment pensent les Institutions, la découverte, poche, Paris, 2004, p.34.

<sup>180</sup> Droit-finance.net.

<sup>181</sup> Art 432-11 du code Pénal Français, op cit.

<sup>182</sup> Ph. LAVIGNE DELVILLE, A. DURAND-LASSERVE (sous la dir.), Gouvernance foncière et sécurisation des droits des pays du Sud, Comité technique « Foncier et développement », juin 2009, p.25.

<sup>183</sup> Idem.

<sup>184</sup> J-L PIERMAY, Le détournement d'espace, Corruption et stratégies de détournement dans les pratiques foncières urbaines en Afrique centrale, formes parallèles de régulation urbaine, Université de Lyon, 1987, p.33.

en matériel. D'une part, le corrupteur dira, qu'il ne s'agit pas d'acte de corruption, mais de reconnaissance, de gratitude et le corrompu parlera d'opportunité ou de "service rendu"<sup>185</sup>. Le contournement de la loi est l'œuvre des hautes personnalités ou des citoyens de moyenne classe, la majorité de la population béninoise étant analphabète, donc méconnaissent même les règles de droit. Ces derniers sont souvent les victimes des actes de corruption. L'argent et le pouvoir constituent une puissance, qui fragilise les populations vulnérables ; ainsi, « La raison du plus fort est toujours la meilleure » s'avère réelle<sup>186</sup>. Apparemment, celui qui détient la force, c'est l'État et l'expression de cette force est exercée par ses représentants qui la détournent en leur profit, devant l'impuissance de "l'État". « *La corruption foncière est donc une forme de corruption politique et publique liée à la dynamique du marché foncier et qui implique des acteurs étatiques et non-étatiques*<sup>187</sup> ». Elle s'intéresse aux actes posés par ceux –ci dans le cadre, d'achat de domaine, de fiscalité, des opérations d'urbanisation et d'aménagement (lotissement, recasement, remembrement, ouverture des voies).

La corruption et les détournements profitent avant tout aux plus puissants du système politico-administratif. De nombreux domaines et parcelles sont achetés ou offerts au mépris des règles en vigueur à ces autorités (élites politiques, hauts fonctionnaires). Le paradoxe, c'est que plusieurs n'arrivent pas à identifier ces domaines ou parcelles enregistrés en leur nom. Après le décès d'une autorité Béninois, il a été découvert qu'il a des parcelles que lui-même n'a pas maîtrisé l'existence. Les héritiers informés de l'existence de ces parcelles par le chauffeur du décuju, ne s'y sont pas intéressés. Soit c'est une opportunité qui lui a été donnée d'acheter à vil prix car, la cession dilue l'escroquerie sociale<sup>188</sup>; soit c'est un don qui lui a été fait. Des parcelles sont octroyées gratuitement aux autorités politico-administratives par : les géomètres, souvent pour avoir des marchés régulièrement et ne pas être poursuivis ou dénoncés pour les manœuvres frauduleuses commises ; des élus communaux, souvent à l'autorité de tutelle (le préfet), les ministres, jusqu'à remonter au président de la République. Les membres du comité de lotissement aussi sont bénéficiaires de ces faveurs. Pour camoufler leur forfait, ils font recours au système de prête -nom.

Bénéficiaire d'un service "public" auprès de l'administration foncière est devenu très complexe et dégoûtant pour le citoyen lambda. Ne peuvent braver ces obstacles que ceux qui ont les moyens financiers ou disposent d'un carnet d'adresse bien fourni ; c'est-à-dire avoir des

---

<sup>185</sup> F.H KAKAI, La Corruption foncière dans la dynamique de l'action publique au Bénin, P4.

<sup>186</sup> Fable de La FONTAINE, le loup et l'agneau.

<sup>187</sup> KAKAI ibidem, p.13.

<sup>188</sup> J. CARBONNIER, Pour une sociologie de droit sans rigueur, op cit.

relations. La maîtrise des rouages de l'administration publique et la réception de la primauté des projets, leur permettent d'usurper les programmes d'urbanisation.

## **B- Extension de la spoliation foncière.**

« Nul ne peut être privé de son droit de propriété si ce n'est pour une cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement »<sup>189</sup>. En Afrique de l'ouest et particulièrement au Bénin, la spoliation foncière est devenue une gangrène qui sévit de façon spectaculaire et a des répercussions négatives sur l'État et la garantie des droits. Elle constitue une dépossession violente<sup>190</sup> ou faite avec fraude. Pour qu'une cession soit valable, il faut avoir la capacité de se dessaisir, que le dessaisissement soit sans contrainte, sans manœuvres dolosives.

Le droit de propriété a une valeur constitutionnelle. Le droit de propriété confère au propriétaire la jouissance et la disposition de l'immeuble de la manière la plus absolue tout en respectant les usages autorisés par les lois et les règlements<sup>191</sup>. Des droits ont été reconnus au propriétaire qui pourra les exercer de manière absolue ; c'est-à-dire complètement, sans exception et aucune restriction ; l'atteinte à ce droit est sujet à paiement de dommages et intérêts. Cet absolutisme n'est qu'apparent ou un leurre car, le législateur y a apporté des atténuations<sup>192</sup>. L'exercice du droit de propriété a connu des exceptions, des limitations et même des contraintes en vue de respecter l'exercice d'autres droits. Les atteintes à l'exercice du droit de propriété peuvent résulter du fait de l'autorité publique qu'est l'État et les autres personnes de droit public ou du fait d'un particulier.

Les atteintes résultant du fait de l'autorité publique font partie des prérogatives qui lui sont reconnues en vue de la réalisation des œuvres d'utilité publique. L'utilité publique est la « *qualité qu'une déclaration officielle de l'autorité publique reconnaît à une institution ou à une opération en considération de l'intérêt qui s'y rattache pour le bien public et qui entraîne l'application d'un régime juridique plus ou moins exorbitant de droit commun*<sup>193</sup>. » Elle fait recours à l'intérêt général de la collectivité. Le service public est « (...) *toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'indépendance sociale et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement*

---

<sup>189</sup> Art.22, Constitution béninoise, op cit.

<sup>190</sup> G. CORNU, Vocabulaire juridique, op cit.

<sup>191</sup> Art 544 C.Civ., op cit.

<sup>192</sup> Art 545 du C.Civ Français op cit.

<sup>193</sup> G. CORNU, Vocabulaire juridique, op cit.

que par l'intervention de la force gouvernante »<sup>194</sup>. Pour accomplir pleinement cette mission de service public, l'État et les autres personnes morales de droit public doivent se doter des biens mobiliers et immobiliers. Ces biens sont acquis soit, par voie d'accord avec les propriétaires (acquisition contractuelle), soit par la technique d'acquisition des biens propres au droit public qui comprend la "réquisition"<sup>195</sup>, la "préemption"<sup>196</sup> et l'expropriation pour cause d'utilité publique qui est la manifestation la plus radicale de la limitation du droit de propriété.

L'expropriation pour cause d'utilité publique est « l'une des plus importantes techniques auxquelles la puissance publique peut avoir recours pour imposer aux membres de la collectivité des prestations exigées par l'intérêt général »<sup>197</sup>. Elle est réglementée par des lois bien structurées, mais sa mise en exécution se fait souvent de façon illégale (1) et l'atteinte est portée aussi par le déguerpissement anarchique (2).

## 1- L'expropriation illégale.

« L'utilité publique c'est se procurer un maximum de terrain pour un prix dérisoire, c'est la spoliation, le vol manifeste ».<sup>198</sup>

Si pour certains, l'expropriation est une bonne affaire, pour d'autres, c'est un vol manifeste et sans scrupule dont les règles sont soigneusement codifiées par la puissance publique<sup>199</sup>.

L'expropriation pour cause d'utilité publique est la « procédure permettant à une personne publique (État, collectivité territoriale, établissement public) de contraindre une personne privée à lui céder un bien immobilier ou des droits réels immobiliers, dans un but d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité »<sup>200</sup>. Au Bénin, la législation régissant l'expropriation jusqu'à un passé récent est composée de la législation coloniale<sup>201</sup> et d'une loi postcoloniale<sup>202</sup>.

---

<sup>194</sup> L. DUGUIT, Traité de droit constitutionnel, 3<sup>e</sup> éd., 1928, T2, p.61.

<sup>195</sup> Ici, c'est l'abandon temporaire d'un bien immobilier dans un but d'intérêt général ; limitée à l'utilisation forcée mais temporaire de la propriété d'autrui.

<sup>196</sup> Faculté conférée par la loi ou par la convention à une personne (bénéficiaire d'une option) d'acquiescer de préférence à tout autre, un bien que le propriétaire se propose de céder, en se portant acquiesseur de ce bien dans un délai donné, en général aux prix et conditions de la cession projetée (à lui préalablement notifiés), G. CORNU, Vocabulaire juridique, op cit.

<sup>197</sup> J. LEMASURIER, Le droit de l'expropriation, Economica, 2<sup>e</sup> éd., 2001, p.24.

<sup>198</sup> ADEF, un droit inviolable et sacré : la propriété, op cit, p.167.

<sup>199</sup> ADEF, un droit inviolable et sacré : La propriété

<sup>200</sup> R. GUILLIEN et J. VINCENT, Lexique des termes juridiques, Dalloz, 17<sup>e</sup> éd., Paris, 2010, p.323.

<sup>201</sup> Décret du 25 novembre 1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique en AOF.

<sup>202</sup> Loi n° 65-25 de 1965, portant réglementation du régime foncier au Bénin.

Pour des raisons de nécessité et d'intérêt public, l'État peut réquisitionner, acheter ou prendre à charge, la terre, les biens et les autres moyens de production dans les villes comme dans les campagnes. L'indemnisation interviendra si les conditions l'exigent<sup>203</sup>. Pendant la période révolutionnaire (1972-1990), l'appréciation discrétionnaire de l'administration était requise pour l'indemnisation des expropriés. L'État était seul juge de la nécessité ou non d'une indemnisation et de la détermination de son montant<sup>204</sup>.

Tout se traduit souvent en absence d'indemnisation des expropriés. Ils sont repérés au cours d'un état de lieux préalables et des promesses de compensations de terrain d'un lotissement futur leur sont faites. Ils sont considérés comme des "sinistrés"; l'expropriation est alors assimilée à un cataclysme naturel<sup>205</sup>. Compte tenu de la vocation du sol et des débouchés offerts, sur rapport du ministre de l'agriculture et de la coopération, le Président de la République peut, par décret, en décider l'aménagement et la mise en valeur<sup>206</sup>. De nombreuses fermes d'État ont été créées en toute illégalité sur la base d'expropriation ; elles ont connu des échecs financiers. Les anciens propriétaires ont repris peu à peu leurs terres ; certains acteurs politiques également s'en sont attribuées et en ont vendu d'autres.

A l'arrivée de la démocratie, le droit de propriété est reconnu par la Constitution et sa violation est suivie d'un juste et préalable dédommagement<sup>207</sup>. Ainsi, en cas de nécessité pour un but d'utilité publique, toute personne peut se voir dessaisi de sa propriété, dans les conditions fixées par la loi. Le droit de l'urbanisme est considéré comme étant celui des « atteintes légales à propriété foncière »<sup>208</sup>. Sur le plan régional, il est fait obligation au dédommagement des expropriés également<sup>209</sup>. L'État kényan a été condamné sur cette base à payer à la communauté Endorois (ethnie vivant au Kenya) un dédommagement adéquat pour la perte subie d'une part et le versement de royalties<sup>210</sup> pour les activités économiques dans la région d'autre part<sup>211</sup>. Il a été conclu que « l'État a posé un acte illégal et a privé les Endorois du droit d'user et de contrôler les ressources de leur territoire traditionnel, les a privés de l'accès au lac Bogoria,

---

<sup>203</sup> Art.28 Loi Fondamentale du 27 août 1977.

<sup>204</sup> Ibidem

<sup>205</sup> P.Y. LE MEUR, Réussir la décentralisation, Mai2008, IIED, Royaume –Uni, p. 10.

<sup>206</sup> Art.18, loi n°61-26 du 10Aout 1961 relative à la définition et aux modalités de mise en valeur des périmètres d'aménagement rural.

<sup>207</sup> Art. 22, Constitution béninoise, op cit.

<sup>208</sup> I. SAVARIT-BOURGEOIS, Le droit de l'urbanisme, les réglementations et les autorisations de l'occupation du sol, les opérations d'urbanisme, Gualino, 2014, p.18.

<sup>209</sup> Art. 21 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 18 Juin 1981.

<sup>210</sup> Somme versée au propriétaire pour l'utilisation des droits de propriété industrielle ou du droit d'exploitation d'une œuvre.

<sup>211</sup> N. FAURE et C. HENRIOT, Droits de propriété et d'usage des communautés locales et population autochtones, London, 204, p. 9.

*et ne leur a pas accordé une indemnisation et compensation adéquate* »<sup>212</sup>. En effet, au cours des années 1970-1979, des centaines de familles issues du peuple Endorois ont été expulsées par le gouvernement kényan pour créer une réserve faunique sur le lac Hannington qui deviendra plus tard la réserve faunique de Bogoria. La haute cour du Kenya saisi en premier lieu, d'un recours contre les conseils de comté de Baringo, a refusé de se prononcer sur l'existence d'un droit collectif de propriété de la communauté au motif que les personnes qui ont été affectées par l'expropriation n'ont pas une identité propre<sup>213</sup>. Une demande a été adressée <sup>214</sup> à la CADHP en vue de statuer d'une part sur la reconnaissance et la protection de leurs droits ancestraux sur les terres du lac Bogoria et d'autre part un dédommagement du peuple pour les préjudices subis du fait des violations des prescriptions des articles 8, 14,17, 21, 22 de la charte. L'expropriation au Bénin suscite de nombreux problèmes et conflits. Les règles en la matière sont violées sans aucune possibilité de sanction. Malgré la réglementation en vigueur, le principe de juste et préalable dédommagement n'est pas respecté.

Le principe de juste dédommagement suppose que l'indemnité octroyée doit être conforme à la justice, l'équité et raisonnable. L'indemnité doit être proportionnelle au préjudice subi par l'exproprié en vue de lui permettre de se reloger dans des conditions équivalentes à celles qu'il avait avant l'expropriation. Souvent, on assiste à une sous-évaluation du montant de l'indemnité. Comme illustration, nous avons l'indemnité octroyée aux propriétaires dont les terrains ont été expropriés dans le cadre de la construction d'un poste de contrôle juxtaposé à Malanville. Le montant total des indemnités après toute évaluation s'élève à neuf cent quarante-six millions cent trente-trois mille quatre cent soixante-treize (946133473 FCFA)<sup>215</sup>; dans le même temps, le budget national n'a prévu que huit cent million de franc CFA pour le dédommagement des expropriés<sup>216</sup>. L'indemnité allouée aux expropriés au cours des procédures d'expropriation, paraît non proportionnelle aux dommages. Dans le cas des populations expropriées dans le cadre de la construction de l'aéroport de Tourou, le prix de cession appliqué aux expropriés est de deux-cent mille franc CFA l'hectare (200 000 FCFA / hectare) alors que le prix pratiqué par la Mairie de Parakou est de huit –cent mille francs CFA (800 000F CFA/hectare)<sup>217</sup>. Ainsi, la population n'aurait donc reçu que vingt-cinq pour cent de ce qu'elle devrait normalement percevoir.

---

<sup>212</sup> Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

<sup>213</sup> Chap.12 de la décision de la haute cour de justice Kenyane.

<sup>214</sup> Lettre du 22 mai 2003 adressée par le Center for Minority Right Development (CEMIRIDE) et le Minority Right Group (MRG) à la CADHP.

<sup>215</sup> 946133473fCFA=989731 ,12924316 Euro.

<sup>216</sup> Loi n°2007-33 du 02 janvier2008 portant loi de finance pour la gestion 2008 en République du Bénin.

<sup>217</sup> 200000 = 304,90 euros ; 800000 = 1219,60 euros.

La loi énonce que le dédommagement doit être préalable, antérieur à la prise de l'immeuble. Dans la plupart des cas, soit le paiement de l'indemnité intervient tardivement, soit elle n'est pas du tout versée. Dans de nombreux cas d'expropriation, les propriétaires sont dépossédés de leur bien même avant qu'on ne puisse parler d'indemnisation. La Cour constitutionnelle du Bénin a connu de nombreuses affaires d'expropriation sans dédommagement préalable<sup>218</sup>. Pour la construction de l'aéroport de Tourou, les travaux ont été lancés le 15 décembre 2008 et ce n'est que le 07 septembre 2013 que la procédure d'indemnisation des propriétaires a pu démarrer. Il a fallu attendre cinq ans après le démarrage des travaux pour procéder au paiement. Les expropriés du cadre du programme de RDP ne diront pas le contraire. En effet, dès le départ, l'expropriation n'est pas l'option choisie. L'État voulait contraindre les propriétaires terriens à céder leurs biens en vue de l'aménagement touristique. Avec l'avènement d'un nouveau régime en 2006, l'expropriation pour cause d'utilité publique a été retenue ; mais les procédures d'expropriation n'ont pas été respectées jusqu'en 2013 où le nouveau code foncier et domanial a été voté. Ceci a entraîné, de vives oppositions de la part des propriétaires et présumés propriétaires contre l'occupation de certains sites par de nouveaux acquéreurs<sup>219</sup> d'autres populations riveraines ainsi que des squatters<sup>220</sup>.

L'État a été également condamné<sup>221</sup> pour violation de la Constitution dans le cadre de la construction de la route inter-Etat Akassato- Bohicon. La cour a estimé que les activités de dédommagement qui sont en cours n'ont pas précédé les opérations d'expropriation comme l'exige la Constitution.

## **2- Le déguerpissement anarchique.**

*« C'est à travers la propriété que se mesurent le plus facilement les inégalités humaines,.... »<sup>222</sup>*

Les opérations de déguerpissement sont légion en Afrique et les villes du Bénin n'en font pas exception. *« Le déguerpissement est l'opération par laquelle il est fait obligation pour des motifs d'utilité publique à des occupants d'une terre appartenant à la puissance publique de l'évacuer même si elle est cultivée ou construite. Il sert donc à mettre fin à une situation*

---

<sup>218</sup> DCC 08-146 du 23 octobre 2008 ; DCC 08- 148 du 23 octobre 2008 ; DCC 11-035 du 31 mai 2011.

<sup>219</sup> Lors de sa sortie en décembre 2014, le directeur du projet(PDTRP) a constaté l'élévation de plusieurs murs qui n'étaient pas présents il y quelques mois, lors du passage du ministre.

<sup>220</sup> Le CA du 12<sup>e</sup> arrondissement a été indexé pour avoir continué à vendre les terres concernées par le projet, mais celui-ci nie avoir délivré des titres aux occupants.

<sup>221</sup> DCC17-016 du 31 janvier 2017

<sup>222</sup> Idem, p. 115.



*d'occupation illégale d'un terrain »*<sup>223</sup>. C'est une expulsion collective suivie de contrainte d'individus ne disposant pas de droits reconnus sur les terres occupées. C'est une opération accompagnée de violence physique, de destruction et de mise en garde.

Le terme "déguerpissement" a une origine coloniale en Afrique. L'administration coloniale avait procédé à l'expulsion manu militari de la population d'un bidonville dans le quartier de la Medina à Dakar, vers les dunes non viabilisées de Pikine<sup>224</sup>. Il est considéré comme une expulsion autoritaire et brutale<sup>225</sup>. C'est un procédé qui a permis aux colons de déposséder les Africains habitant les villes, pour disposer de leurs terres ; ils sont souvent recasés, réinstallés sur d'autres terres moins enviées ou isolées. Ces opérations ont été faites pour diverses raisons à savoir : aménagement de la ville, incapacité des populations à édifier des constructions dignes d'une ville, assainissement, installation des infrastructures administratives et autres. Il n'y avait aucune possibilité de négociation ; généralement, les populations sont informées de la décision de déguerpissement, d'une éventuelle réinstallation et de l'échéance.

Aujourd'hui, le déguerpissement continue par être une arme de l'administration. Il consiste à libérer les emprises des voies ou espaces publics, les trottoirs, les terre-pleins centraux occupés par la population illégalement pour installer soit des boutiques, des ateliers ou exercer les petits commerces informels. Les villes africaines ont toutes des problèmes d'urbanisation. « *L'urbanisme est une activité d'intérêt général pris en charge par les collectivités publiques et qui permet d'encadrer la vie quotidienne des citoyens. C'est une politique publique qui nécessite la mise en œuvre d'une politique spéciale de l'urbanisme. Elle affecte la propriété foncière »*<sup>226</sup>. Aucune politique d'occupation et de construction n'est mise en œuvre par l'administration concernant les espaces publics. Des installations et constructions sont anarchiquement réalisées par les citoyens souvent en complicité avec les autorités locales. Elles perçoivent des taxes d'occupation soit annuelles ou mensuelles selon les modalités. Ces occupations anarchiques suscitent des interrogations :

L'autre type de déguerpissement qui nous intéressera aussi, c'est celui opéré sur la base d'une décision de justice. Le déguerpissement avoué nous dit, est l'expulsion autoritaire d'une population ou d'un groupe d'individus occupant un espace sans titre. Avec la prolifération des conflits fonciers, de nombreuses décisions de déguerpissement sont mises en exécution. Dans

---

<sup>223</sup><https://fr.m.wikipedia.org>, 14/06 /2017.

<sup>224</sup> DORRIER-APPRILL E.(dir), Vocabulaire de la ville, notions et références, éd. Du temps, 2001, p.75.

<sup>225</sup> COQUERY-VIDROVITCH, De la ville en Afrique noire, Annales, H.S.S., 61<sup>e</sup> année, 2006, p. 1103.

<sup>226</sup> I. SAVARIT-BOURGEOIS, Le droit de l'urbanisme, les réglementations et les autorisations de l'occupation du sol, les opérations d'urbanisme, op cit, p. 7.

presque tous les pays africains, ce phénomène qui consiste à démolir les habitations et à laisser les populations sans abris prend de l'ampleur et devient une aporie.

Le foncier est souvent le terrain de démonstration du niveau de richesse, soit on cherche à en accroître, soit en maintenir le niveau. C'est le domaine où s'établissent les inégalités sociales entre les pauvres et les riches. Avoir accès à une justice "juste et équitable", n'est pas l'apanage des pauvres. La mafia foncière qui règne en maître au Bénin est une mafia très organisée qui a des exécutants au niveau de toutes les administrations. Ils ont un mode opératoire très sophistiqué. Ils sont dans les services fonciers, maîtrisent les répertoires, circulent dans les quartiers et identifient les parcelles qui appartiennent à des personnes vulnérables, à la diaspora. Ils recueillent des informations sur de potentiels héritiers avec qui ils n'ont aucun lien de parenté à qui ils proposent ensuite leurs services d'administrateurs de biens, ce qui leur permet de mettre en litige certaines parcelles prisées de voisins frontaliers de ces héritiers. Ils ont une compétence territoriale. Avec de fausses conventions de vente chimiquement vieilles, frappées de timbres fiscaux qui datent de l'ère RPB<sup>227</sup>, ils s'en prennent aux domaines des gens au motif qu'ils avaient acheté ces parcelles chez les mêmes propriétaires quelques années plus tôt. Ils simulent un litige et traînent le dossier au tribunal..., ils sont appelés "des chasseurs de parcelles"<sup>228</sup>. Les tracasseries du tribunal commencent et durent des années, périple de découragement et de dépenses pour les populations ; mais quand le verdict tombe, c'est l'expulsion au profit de la mafia qui est ordonnée.

De nombreuses décisions d'expulsion sont ordonnées ainsi. Dans le quartier de Godomey- Kangleouè, dans la périphérie de Cotonou, tout un groupe d'habitants a été expulsé dès suite d'une décision de justice obtenue au profit de certains présumés héritiers revendiquant la propriété du domaine qui appartiendrait à leurs ancêtres. Les habitations sont détruites et les populations dorment à la belle étoile. Des constructions érigées depuis des décennies sont démolies devant l'impuissance des autorités publiques. Ces déguerpissements, prenant de l'ampleur, ont conduit le gouvernement à prendre des mesures pour suspendre l'exécution des décisions de justice dans le cadre des déguerpissements.

---

<sup>227</sup> République Populaire du Bénin. C'est le régime révolutionnaire qui a pris fin au Bénin à l'avènement du renouveau démocratique.

<sup>228</sup> Le Matinal du mercredi 21/12/2011.

## **SECTION 2 : Opacité des attributions foncières.**

« *Le droit n'est plus sécuritaire ; il doit le devenir et s'imposer.* »<sup>229</sup>

Depuis quelques années, la gestion de la terre au Bénin souffre d'un mal rédhibitoire au mépris de toute politique foncière qui devrait contribuer au développement économique du Bénin. Les contestations en matière immobilière ont atteint leur paroxysme au point que détenir un titre de propriété aujourd'hui ne constitue plus un gage de sécurité ; la cause l'absence d'une législation adéquate et d'un cadre de gestion approprié.

« *En Afrique, la terre appartient à toute une collectivité dont certains sont déjà morts, d'autres sont vivants et d'autres ne sont pas encore nés.* »<sup>230</sup>. Nous faisons partie d'une société à la fois statique et dynamique. Elle doit conserver ses acquis positifs, se préserver contre l'invasion des éléments extérieurs ; mais s'adapter à l'évolution évidente. L'adaptation à cette évolution peut avoir pour corollaires : soit parvenir à une concession, soit à une situation conflictuelle. L'Afrique n'a pas pu trouver des éléments appropriés pour faire face à ce changement inhérent à l'esprit humain. Elle a subi l'invasion des éléments externes qui se sont imposés à elle ; il y a acculturation<sup>231</sup>. Cette acculturation s'est fait remarquer sur le plan juridique où le droit occidental a été implanté dans les pays africains qui eux, n'étaient pas sans droit. La cohabitation entre le droit d'origine étrangère et les coutumes Africaines crée un conflit ; on assiste à une acrobatie dans l'élaboration des lois (Paragraphe 1) et dans leur application (Paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : Les impaires de la législation foncière.**

La différence n'est pas la négation.

La législation foncière en Afrique, au prime abord, a une origine coutumière. La terre était collective, sacrée et inaliénable. Il n'y avait pas de véritable propriété, mais une possession doublée d'usufruit. Le chef ou le roi avait un droit éminent sur toutes les terres et en concédait aux villages la jouissance. Ce droit éminent dans certaines coutumes était atténué et dans d'autres était non limité et non restrictif<sup>232</sup>. La terre peut être concédée aux étrangers de façon temporaire ou permanente selon le comportement de ces derniers.

---

<sup>229</sup> Aménagement foncier : les risques, p.8.

<sup>230</sup> La nature du droit coutumier africain, op cit. p.183.

<sup>231</sup> Il y a acculturation lorsqu'une culture d'origine étrangère est greffée sur une culture autochtone. L'acculturation en Afrique s'est faite sur le plan intellectuel, économique, social, culturel et juridique ou la conception occidentale des choses s'est imposée.

<sup>232</sup> Point 228 du Coutumier du Dahomey, op cit.

Le contact de l'Afrique avec le colon a apporté de changements au niveau de la conception traditionnelle ; la terre a perdu son caractère sacré et inaliénable. L'individu a pris le dessus sur la communauté. Désormais, la terre acquière une valeur vénale et la réglementation autorise l'individu qui pourra s'en approprier et y exercer toutes les prérogatives afférentes<sup>233</sup>.

« *L'Europe ne s'est pas seulement imposée à l'Afrique. Elle s'est proposée à elle comme modèle* »<sup>234</sup>. Ce modèle proposé pose une problématique d'adaptation (A) et fait obstacle au développement (B).

### **A- Une législation déphasée.**

Le droit transposé et celui autochtone se heurtent sur un terrain dynamique. Aucune règle de droit n'étant définitive et immuable, les règles sont édictées suivant l'évolution sociale. La loi importée a du mal à s'intégrer sociologiquement et elle entre en concurrence avec les règles traditionnelles qui persévèrent. Contrairement à certaines colonies, l'Afrique n'était pas sans règles juridiques. En Afrique, la terre était collective, sacrée et inaliénable ; mais au contact de la colonisation, elle est devenue objet d'appropriation individuelle, désacralisée et aliénable. La terre est devenue un "bien économique" et les règles traditionnelles n'offrent plus de sécurité pour garantir les droits des individus ; alors recours est fait au droit moderne. Le législateur moderne (le colon) n'a pas tenu compte des coutumes et des pratiques dont la prise en compte aurait été très déterminante pour la réussite de la modernité. Ce changement radical par rapport au droit traditionnel entraîne une rupture et implique une acclimatation sociale ; acclimatation non spontanée avec un droit coutumier têtu. Le droit moderne et le droit coutumier marchent en couple, ils forment un couple en conflit permanent.

Le déphasage de la législation au Bénin sera analysé par rapport à la pluralité des lois (1) et à l'ignorance de ces lois par les populations (2).

### **1- Le pluralisme juridique.**

La sécurisation est une situation relative et changeante qui doit être abordée de façon dynamique et contextuelle pour chaque société<sup>235</sup>. Ceci n'a pas été le cas dans les pays africains où le droit étranger a été transplanté "manu militari". Les colons, à leur arrivée, ont ignoré les droits des populations indigènes au motif qu'ils ne sont pas écrits et formalisés. Ils se sont

---

<sup>233</sup> Art.544 de Code Civil Français op cit.

<sup>234</sup> G.A. KOUASSIGAN, L'Homme et la terre, op cit, p. 12.

<sup>235</sup>E. LE ROY, A. KARSENTY, A. BERTRAND, La sécurisation foncière en Afrique, op cit, p.21.

attribué les terres qui autrefois n'étaient pas sans maître. Désormais, c'est l'État qui attribue les terres, les contrôle et les exploite ; c'est l'État qui crée les propriétaires et assure leur sécurité.

« *La sécurisation foncière est un ensemble de mesures et d'outils qui permet aux détenteurs de droits fonciers de jouir de ces droits et d'être protégés contre d'éventuelles contestations* »<sup>236</sup>. En Afrique, les droits sont superposés sur les terres (droit de culture, d'usage, de pâturage, etc.). Pour sécuriser ses droits, plusieurs mesures ont été prises dont celles législatives. La législation foncière a connu plusieurs périodes en Afrique et particulièrement au Bénin.

La législation foncière sera étudiée suivant la période coloniale et postcoloniale (période d'indépendance, de la révolution et celle démocratique).

La période coloniale est caractérisée par un foisonnement de textes dont les plus importants peuvent être classés en deux catégories : la 1<sup>re</sup> catégorie est celle qui a pour objet d'organiser un véritable régime de la propriété foncière et la seconde, celle qui constate simplement les droits fonciers coutumiers.

L'organisation de la propriété foncière au Bénin (ex- Dahomey) est le fruit de l'administration coloniale par le décret portant régime de la propriété foncière au Dahomey<sup>237</sup> (actuel Bénin). Ce décret a instauré l'immatriculation des terres. L'immatriculation est un redoutable système très proche du « Real property act » du 02 juillet 1858, le système de Torrens, appliqué en Australie du sud<sup>238</sup>. Selon ce système, le territoire conquis est considéré comme terre sans droits et déclaré appartenir au colon. En Afrique, on ne peut pas parler de terre sans droits, car il y avait les droits coutumiers contrairement en Australie du sud. L'immatriculation concerne les immeubles appartenant sur le territoire du Dahomey aux Européens, à leurs descendants ou les indigènes naturalisés français<sup>239</sup>. Les immeubles qui appartiennent aux indigènes ne sont pas inclus, ils sont régis par les règles coutumières et les usages locaux. L'immatriculation n'est pas obligatoire pour les indigènes, mais l'est pour les Européens et leurs assimilés pour toute cession entre indigènes et Européens.

Les bases de la réglementation foncière ont été posées par l'institution des livres fonciers à travers le nouveau texte concernant l'organisation du régime de la propriété foncière dans les

---

<sup>236</sup> V. BASSERIE, P. D'AQUINO, Sécurisation et régulation foncières : des enjeux aux outils. Quelques obstacles à la cohérence des politiques, Comité technique « Foncier & développement », janvier 2011, p. 1.

<sup>237</sup> Décret du 5 août 1900 portant régime de la propriété foncière au Dahomey.

<sup>238</sup> F. EBERT, Politique foncière et développement au Bénin, Actes du forum socio-économique, Cotonou, 16 Avril 2005, p.28.

<sup>239</sup> Art. 1 du décret du 05 août 1900, op cit.

colonies de l'Afrique Occidentale Française <sup>240</sup>(AOF). Ce décret rend l'immatriculation obligatoire pour tous, quel que soit le statut et ceci dans deux cas :

- Aliénation ou concession des terres domaniales,
- Immeuble faisant objet d'un contrat écrit conformément au principe du droit français, jusque-là détenu par le droit coutumier.

Un autre décret <sup>241</sup>est survenu pour abroger ce dernier. Ce nouveau décret, réalise la purge des hypothèques et leur mode d'extinction ; il consacre la prescription trentenaire des immeubles immatriculés. Mais la question sur la sécurité des droits indigènes demeure, ce qui conduit l'administration coloniale à prendre d'autres décrets.

Pour sécuriser les droits indigènes, la constatation des droits fonciers coutumiers a été instaurée à travers le système de correction du droit foncier traditionnel<sup>242</sup>. Par ce système, le décret relatif au mode de constatation des droits fonciers coutumiers <sup>243</sup>a été adopté. Il ne déroge pas aux précédents, car laissant la faculté aux indigènes de soumettre ou non leurs terres à la procédure d'immatriculation. Un accent particulier est mis sur la qualité des personnes pouvant requérir la constatation ; sont visées les personnes, qualifiées de "détenteurs", le chef de la collectivité s'il s'agit d'une terre familiale et le propriétaire individu si la terre fait l'objet d'une appropriation individuelle. Pour ce qui concerne la délimitation, elle doit être faite par le requérant lui-même, soit en posant des jalons ou en mettant tout autre point de repère pouvant déterminer les limites de son fond.

La constatation requise par le tiers est assortie de condition pour avoir valeur certaine et acquisition définitive<sup>244</sup>. « *Les droits coutumiers ainsi constatés, quand ils comportent droit de disposition emprise évidente et permanente sur le sol se traduisant par des constructions ou une mise en valeur* <sup>245</sup>». Cette condition incluse montre la détermination du colon à donner le droit de propriété aux indigènes. Ce décret permet aussi d'élargir le domaine public par la technique de l'expropriation pour cause d'utilité publique<sup>246</sup>. Ces différents textes sous l'influence de divers facteurs ont connu d'évolution.

---

<sup>240</sup>Décret du 24 juillet 1906.

<sup>241</sup> Décret du 26 juillet 1932.

<sup>242</sup> F. EBERT, Politique foncière et développement au Bénin, Actes du forum, op cit, p.27-28.

<sup>243</sup> Décret du 08 octobre 1925.

<sup>244</sup> Décret du 20 mai 1955 portant sur la garantie des droits des indigènes sur leurs terres.

<sup>245</sup> Art.5 Décret du 20 mai, op cit.

<sup>246</sup> Ce domaine est régi par le Décret du 25 novembre 1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La période postcoloniale est caractérisée par le maintien du dualisme juridique, la cohabitation entre le droit colonial et traditionnel demeure. Les textes issus de la colonisation continuent par s'appliquer ; très peu d'innovations ont été faites sur le plan législatif.

- La loi portant régime des permis d'habiter au Dahomey<sup>247</sup> a été introduite en Afrique Occidentale Française en 1911. Le permis d'habiter est un droit d'occupation accordé par l'État sur une parcelle (terre) qui lui appartient et préalablement immatriculée en son nom<sup>248</sup>. Il ne confère qu'un droit d'habitation personnel, précaire et révocable. L'immeuble objet de Permis d'habiter ne peut être ni loué, ni vendu, ni faire l'objet de quelque disposition que ce soit par le bénéficiaire sous peine d'un retrait. En cas de reprise de l'immeuble par l'État, la plus-value seule est remboursée au bénéficiaire du permis, qui est un acte de l'autorité préfectorale transféré aux maires des communes après l'avènement de la Décentralisation.

La délivrance du permis ne peut être faite que sur des immeubles urbains, dans des zones disposant de plan d'aménagement régulièrement approuvé et destinée à l'habitation. « Il est délivré à tous les citoyens du Dahomey et à toute la communauté sur simple justificatif de leur identité, à la seule condition que le demandeur ne soit déjà titulaire d'un permis ou d'un titre foncier dans la même localité<sup>249</sup> ». L'instauration de permis d'habiter permet aux populations économiquement faibles ainsi qu'aux étrangers, d'accéder à un logement. Le P.H. n'étant pas un titre de propriété, donc ne garantissant aucune sécurité au propriétaire, il est fait recours au titre foncier.

- En droit positif béninois, il n'existe pas de véritable propriété du sol sans titre foncier (T.F.). Le T.F., est la matérialisation de l'immatriculation au livre foncier. Il est régi par la loi portant régime de la propriété foncière au Dahomey<sup>250</sup> et, reproduit en une bonne partie, celle de 1932. Le T.F. est le seul titre qui confère le droit de propriété reconnu par le code civil français ; il est définitif et inattaquable. L'immeuble immatriculé, ne peut plus être soumis à un autre régime juridique notamment le droit coutumier, toute action intervenue après l'accomplissement de la formalité d'immatriculation est irrecevable ; hormis les cas où :
  - le T.F. est délivré après une procédure irrégulière : il sera procédé à son annulation ;

---

<sup>247</sup> Loi 60-20 du 13 juillet 1960 portant régime des permis d'habiter au Dahomey, réaménagée par le décret d'application N°64-276/PC/MFAEP

<sup>248</sup> FRIEDRICH EBERT, Politique foncière et développement au Bénin, actes du forum, op cit, p.32.

<sup>249</sup> Art. 4 al 1 de la Loi du 13 juillet, op cit.

<sup>250</sup> Loi n° 65-25 du 14 août 1965, op cit.

- des erreurs ou omission sont constatées, on procédera à sa rectification et le paiement d'une indemnité par voie d'action personnelle en cas de dol<sup>251</sup>.

Le T.F. est intangible, car l'immeuble qui en dispose ne peut faire l'objet d'aucune modification sur ses limites ni, sur les droits réels qui y sont attachés. Au cours des opérations de recasement, de remembrement ou de lotissement, les immeubles munis de T.F. ne sont pas soumis au coefficient de réduction, ce qui altère les immeubles qui n'en possèdent pas et cause de préjudices tant aux populations qu'à l'aménagement des villes. Peu de citoyens en font la demande, car les procédures pour son obtention sont complexes, longues et coûteuses. Ils préfèrent le P.H. qui n'est qu'un titre précaire délivré sur les parcelles immatriculées au nom de l'État ou des collectivités territoriales. La grande interrogation, est de savoir si ces détenteurs de P.H. sont réellement des propriétaires. La plupart des lois ne concernent que le foncier urbain ; ce qui implique une insécurité et non prise en compte des droits fonciers ruraux. Pour remédier à cela, le législateur a innové pour pallier les lacunes.

La loi sur le foncier rural en République du Bénin <sup>252</sup> a été votée après un long processus. Elle a institué les Plans Fonciers Ruraux (PFR) qui constituent une alternative juridique au titre foncier ; par la délivrance du CFR (Certificat Foncier Rural), cessible, transmissible et utilisable en garantie pour le crédit. Cette loi a connu une abrogation discrète et précoce par l'entrée en vigueur du Code Foncier et Domanial.

L'application de différentes lois à des personnes vivant sur le même territoire, engendre des situations floues et crée aussi des confusions au niveau des actes à poser. Ces différents textes ne sont pas respectés car, souvent méconnus d'une part, par la population majoritairement analphabète et d'autre part par les acteurs chargés de son exécution.

## **2- Le manque de publicité et l'ignorance de la loi.**

« *Nul n'est censé ignorer la loi* »<sup>253</sup>, dit-on ; mais il faudrait que cette loi se fasse connaître par tous. Selon Victor HUGO, « la liberté commence où l'ignorance finit ». Comment réfuter cette affirmation si on reconnaît que c'est souvent la méconnaissance des dispositions de la loi qui conduit les citoyens dans des conflits à n'en point finir ?

---

<sup>251</sup> Art.123 ibidem.

<sup>252</sup> Loi 2007- 03 du 17 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin.

<sup>253</sup> DURKHEIM, Adage exprimant une fiction juridique selon laquelle une personne ne peut donner comme raison son ignorance de la loi devant les juridictions.



Les textes sont très peu respectés au Bénin tant par les populations que par l'administration par laquelle l'État exerce son autorité. Ce non-respect est dû souvent à une méconnaissance par la population en majorité analphabète et l'inaccessibilité de ces textes en vigueur par le public.

La loi, en principe, entre en vigueur un jour franc après sa publication au Journal Officiel (J.O.). La publication est une condition nécessaire pour que la loi soit obligatoire ; elle consiste à faire porter à la connaissance du public l'existence de la nouvelle loi votée. « *Les hommes ont employé pour l'établissement de la société des lumières qui ne se développent qu'avec beaucoup de peines et pour fort peu de gens dans le sein de la société elle-même.* »<sup>254</sup>. Les textes ne sont pas rendus publics, ce qui implique une méconnaissance de la part des citoyens auxquels ils sont censés être appliqués. L'État et ses partenaires doivent aux côtés des Organisations de la Société Civiles (OSC) et autres, faire la promotion de l'éducation au droit, procéder à une large diffusion des textes par des sensibilisations et communications. Souvent, ce sont des colloques, séminaires et autres qui sont organisés à grands frais et ceci, sans effet sur les populations. Il y a peu de gens en état de comprendre l'esprit des lois, de maîtriser les procédures qui tournent autour et difficile de les retrouver d'eux-mêmes ; donc le mettre à leur porté et connaissance serait très bénéfique.

L'ignorance peut résulter d'une part de la non connaissance et d'autre part de la non-prise en compte malgré la connaissance de l'existence. Les lois sur le foncier étant nombreuses, complexes, souvent caduques ou désuètes et rédigées en français pour une population en majorité analphabète, très peu de citoyens en ont connaissance et les respectent. Les textes sont mal connus, mal acceptés, très peu diffusés et peu compréhensibles par les populations surtout celles rurales. Le bafouement des textes juridiques par les autorités en charge de leur mise en application constitue également une ignorance. Pour des intérêts inavoués, les lois en vigueur sont mises en veilleuse par de hautes autorités ; ce qui influe négativement sur le foncier. La loi existe, mais pour des intérêts personnels, elle est reléguée ou même bafouée. Les multiples crises dans le domaine du foncier pourraient être évitées ou réduites le jour où la chaîne de l'ignorance et de l'inconscience sera rompue.

La législation foncière constitue une barrière pour le développement socio-économique de la nation.

---

<sup>254</sup> J.J. ROUSSEAU, Discours sur l'origine et le fondement de l'inégalité parmi les hommes, op cit, p.55.

## **B- Une législation obstacle au développement.**

Le développement est « *une série de passage, d'une phase moins humaine, au rythme le plus rapide possible, au coût le moins élevé possible, compte tenu de solidarités... qui ont le plus souvent manqué, et pas seulement en termes financiers* »<sup>255</sup>. Cette série de passage tant miroitée aux Africains et enviée par eux a été compromise par l'arrivisme et l'affairisme des intellectuels africains couronnés par l'ethnocentrisme du colonisateur. Le principe du développement durable impose aux États et aux acteurs économiques, dans la poursuite de la satisfaction des besoins du présent, de ne pas compromettre, pour des générations à venir, la possibilité de satisfaire les leurs<sup>256</sup>. Cette obligation de ne pas compromettre l'avenir passe entre autres, par le respect de l'environnement, la sauvegarde de l'équilibre biologique, de veiller au renouvellement des ressources énergétiques, plus particulièrement de ménager à long terme le sort des populations, qui se développent à un rythme effréné. Cet accroissement de la population engendre une crise au niveau du foncier car, la terre est devenue un "bien économique". Les textes qui régissent le domaine n'assurent pas une véritable sécurité des propriétaires. L'insécurité foncière constitue un lourd handicap pour le développement ; le processus de la décentralisation entamé, se trouve entraver (1) et la croissance économique étranglée (2).

### **1- Entrave à la décentralisation.**

La décentralisation est « *le mode d'aménagement des structures de l'administration dans lequel, la personnalité juridique ayant été reconnue à des communautés d'intérêts ou des activités de service public. Le pouvoir de décision est exercé par des organes propres à ces personnes agissant librement sous un contrôle de simple légalité* »<sup>257</sup>. Au Bénin, elle est faite par le transfert de certains pouvoirs de décisions aux organes locaux relativement indépendants du pouvoir centrale : les communes.

L'organisation administrative de la gestion domaniale était déconcentrée ; elle était assurée par les circonscriptions administratives. Avec l'avènement de la décentralisation, les compétences en la matière ont été transférées aux communes. Aucun suivi des opérations de lotissement, de construction et d'aménagement n'est fait.

La commune dispose de compétences qui lui sont propres en tant que collectivité territoriale décentralisée. Sous le contrôle de l'autorité de tutelle, elle exerce certaines

---

<sup>255</sup> J.L. LEBRET, « Etude générale préliminaire au développement du Sénégal », in Europe, France Outre- Mer, n°376,1961.

<sup>256</sup> G. CORNU, Vocabulaire juridique, op cit, p.306.

<sup>257</sup> Idem, p.265.

attributions qui relèvent des compétences de l'État avec les autres collectivités <sup>258</sup>: l'administration et l'aménagement du territoire, le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi que la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie. La commune est devenue la principale actrice de la gestion foncière. Les compétences foncières, autrefois détenues par la préfecture, leur ont été transmises. L'administration étant une continuité, les mairies ont de difficultés à gérer les informations, car accéder aux anciennes archives pose des problèmes. Il n'y a pas de moyens efficaces de production ni de protection des informations. Les documents sont exposés aux intempéries comme la pluie, la chaleur et sont détruits. Pour couvrir certaines irrégularités, plusieurs archives ont été incendiées ou dissimulés. Bon nombre de communes devront reconstituer les informations foncières, mais faute de moyens, elles ne le peuvent pas.

La législation en vigueur ne permettait pas d'avoir une part active dans la gestion domaniale et foncière. « *Sous réserve des droits et charges de l'État, et en vue de favoriser le développement à la base, la commune, la collectivité décentralisée, jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. La jouissance de la personnalité juridique et de l'autonomie financière est soumise aux conditions déterminées par la loi et au contrôle de l'autorité de tutelle. Pour la mise en œuvre de son autonomie financière et l'accomplissement de sa mission de développement, la commune est dotée d'un budget propre* »<sup>259</sup>. Le budget de la commune comporte deux sections distinctes à savoir : la section de fonctionnement et celle d'investissement. Ces différentes sections sont composées entre autres des recettes fiscales, les produits du patrimoine et des activités, les produits des aliénations de biens patrimoniaux, etc.

Le foncier ne pouvait pas procurer suffisamment de recettes fiscales car, le RFU n'est établi qu'en milieu urbain et ne prend en compte que le foncier loti. Le foncier rural n'est assujéti à aucune mesure de fiscalité alors que bon nombre des terres sont rurales. La non-rentabilité du foncier provient également du mauvais suivi administratif ; les terres sont concentrées dans les mains de certaines personnes qui ne les valorisent pas. Avec la loi sur le foncier rural, la mairie dispose d'un rôle majeur, la gestion des RFU et des PFR revient d'office à la commune ; mais certaines communes n'exercent pas ses prérogatives et les laissent toujours au profit des préfectures faute de moyens matériels adéquats et de manque de ressources humaines qualifiées. Le RFU est plus un outil fiscal qu'un outil de gestion foncière, sa mise à jour et son extension sur toutes les communes constituent un handicap majeur.

---

<sup>258</sup> Art.82-108, Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin.

<sup>259</sup> Art.1-2, Loi 98-007 du 15 janvier 1999, portant Régime Financier des Communes en République du Bénin.

Au Bénin, nous avons deux types de communes : les communes à statut particulier et les communes ordinaires. Le problème de délimitation entre les communes se pose, car on ne peut savoir où finit le territoire de l'un et où commence celui de l'autre. De même, il est difficile de maîtriser la limite entre l'urbain et le rural pour une bonne articulation de la législation. La ville finit où commence la campagne ! Quelle est alors la situation du périurbain ? Il y a dysharmonie entre les textes, ce qui favorise la tricherie des cadres avec la réalité. Avec la réforme foncière rurale, la commune est mise au centre de la gestion du foncier, mais l'exploit n'a été que de courte durée avec la création de la Commission Nationale d'Appui à l'obtention du titre foncier (CNAO-TF)<sup>260</sup>, qui priorise le T.F. comme preuve tangible de la propriété. La valeur juridique du Certificat de propriété foncière (CPF) mérite des interrogations car, aux nombres des actes <sup>261</sup>pouvant être transformés en T.F., il ne s'y trouve pas et il va falloir reprendre une bonne partie de la procédure d'immatriculation avant d'avoir le T.F.

Le domaine public est très mal géré par les divers acteurs. Le domaine public est bradé par les autorités au mépris des règles en vigueur. Les réserves foncières, destinées à la construction d'infrastructures au bénéfice des populations sont vendus, soit aux opérateurs économiques soit par les autorités eux-mêmes. Le domaine public, avant de pouvoir faire l'objet d'une aliénation, doit être déclassé et rentré dans le domaine de la collectivité en vue de pouvoir faire l'objet d'une procédure ordinaire d'aliénation. Les aspects financiers de la gestion du domaine sont régis par un décret datant de 1964 qui fixe le prix de vente et les charges de mise en valeur au mètre carré des terrains urbains du domaine privé de l'État. Le domaine public peut faire l'objet d'une occupation pour un besoin individuel ou économique d'ordre collectif ou général sur autorisation et révoquant à première réquisition pour tout motif d'intérêt public<sup>262</sup>. Les populations s'installent sans aucune autorisation préalable et y érigent souvent des constructions en matériaux définitifs. Les bas-fonds font l'objet d'appropriation privative alors qu'ils appartiennent à l'État. Les plans d'occupation et d'alignement ne sont pas respectés avec le concours des communes qui perçoivent des taxes d'empiètement au lieu de procéder à une démolition pure et simple.

La décentralisation offre un cadre adéquat qui permet aux populations à la base de prendre des décisions d'affectation et de gestion des terres et des ressources se trouvant dans

---

<sup>260</sup> Décret n° 2009-30 du 16 février 2009, portant création de la Commission nationale d'appui à l'obtention du titre foncier.

<sup>261</sup> Comme actes de présomption de propriété pouvant être transformés en T.F., nous avons : l'attestation de recasement, les conventions de vente non contestées, les décisions de justice devenues définitives.

<sup>262</sup> Art.14, Décret du 29 septembre 1928, portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en Afrique Occidentale française.

leur localité ; mais avec la mondialisation et l'ouverture des frontières aux investisseurs, l'État exerce toujours des droits sur les terres en permettant aux grandes firmes des acquisitions massives ou des baux emphytéotiques de longue durée sans l'accord des populations, ce qui constitue le plus souvent des sources de protestation.

## **2- Contrainte à l'investissement.**

L'insécurité foncière a plusieurs facettes et influence négativement le plan socio-économique. L'impact sera étudié d'une part par rapport à l'investissement qui implique l'accès au sol et d'autre part à l'essor économique des couches les plus vulnérables.

La modernisation de l'agriculture, l'implantation de diverses activités ainsi que la construction d'habitats ou de logements à caractère social nécessite l'accès à l'immobilier. Pour disposer d'un terrain, les citoyens font face à moult difficultés liées aux coûts, aux procédures et autres démarches. L'ouverture des États africains sur le monde draine des milliers d'investisseurs étrangers qui s'intéressent aux propositions, mais qui hésitent de s'implanter. Ils sont retardés, ou ils renoncent à s'implanter, faute de terrains immédiatement disponibles sur le marché, en toute sécurité. Pire, régulièrement leur parvient l'écho de différentes histoires d'investisseurs piégés dans de véritables traquenards juridiques dans lesquels ils perdent les droits qu'ils croyaient détenir. A quoi bon engager des travaux d'amélioration ou de constructions nouvelles, si la crainte permanente d'une dépossession subsiste ?

Pour Hernando De Soto, le sous-développement peut s'expliquer par l'impossibilité d'accumuler un ensemble de biens frugifères (du capital). En Afrique, les choses sont accumulées de manière souvent illégale. Il n'y a pas un véritable système de représentation de biens ; la plupart des biens sont dissimulés, ne sont pas enregistrés, ce qui n'engendre pas de capital. Le capitalisme est réservé à une élite, une couche minoritaire dans une économie à dominance informelle. En Occident, chaque bien (immeubles comme meubles) est évalué et possède un titre de propriété. La détention de ces titres de propriété constitue un levier économique puissant pour sécuriser les investissements et pour accéder au crédit. Quelle meilleure caution, autre que la terre le paysan peut-il apporter, si le statut de ses champs n'est pas clair ?

Au Bénin, pour accéder au crédit, utiliser le foncier comme garantie pose des difficultés, la non - fiabilité des titres de propriété y constitue un obstacle majeur. Pour avoir accès au crédit auprès des institutions bancaires, il faut pouvoir hypothéquer l'immeuble qui servira de garantie pour la dette. L'hypothèque est « *une sûreté réelle immobilière conventionnelle ou forcée. Elle*

*confère à son titulaire un droit de suite et un droit de préférence... »<sup>263</sup>. et sert à l'acquittement d'une obligation. En effet, seuls les immeubles immatriculés peuvent faire l'objet d'une hypothèque. Ainsi, tout immeuble disposant d'un titre foncier peut être hypothéqué. L'obtention du Titre Foncier (T.F.) n'est pas chose aisée ; il faut faire un parcours de combattant pour des formalités complexes, faire face à des coûts exorbitants sans compter ce qui sera escroqué et la corruption ; le tout couronné par des délais qui provoquent l'impatience. L'immatriculation est généralement l'apanage de quelques notables, des citoyens aisés ou influents. La seule assurance pour avoir de crédit auprès des banques étant l'immatriculation, cette exigence exclut bon nombre de citoyens.*

*« La pauvreté a un visage féminin »<sup>264</sup> au Bénin. Les femmes participent pour la majorité à la main d'œuvre agricole<sup>265</sup>, une agriculture victime de ses bourreaux dont la dualité juridique. Le droit moderne rivalise avec la tradition dans laquelle les femmes ne peuvent être propriétaires de terre ; elles ne peuvent qu'avoir que de simple droit d'usage. La terre appartient au chef du ménage qui a le droit de l'attribuer et de la retirer selon les circonstances. La polygamie étant ancrée dans les mœurs, chaque femme ne peut avoir que l'usage d'une proportion de terre appartenant au chef du ménage en vue de ne pas empiéter sur le droit des autres femmes qui doivent aussi se battre pour la survie de leurs progénitures. Elles ne sont pas copropriétaires des biens du chef de ménage, ce serait un "sacrilège" car la communauté de biens est interdite par le droit coutumier. Victimes du principe d'ex-intransmissibilité renforcé par une tradition patrilinéaire et virilocale, elles se retrouvent dans une situation de précarité. Ne disposant pas de garantie, les femmes n'ont pratiquement pas accès au crédit. Malgré l'égalité instituée par la constitution<sup>266</sup> et reconnue par le CPF<sup>267</sup>, les femmes continuent par subir la discrimination en matière d'acquisition de la terre, établie par un droit traditionnel têt.*

En milieu rural, le nombre de femmes employées dans l'agriculture dépasse celui des hommes. Elles pratiquent l'agriculture de subsistance, faute de terres ou de moyens pour s'en

---

<sup>263</sup> Art.117 Acte uniforme du 17 avril 1997 portant organisation des sûretés.

<sup>264</sup> MCA-Bénin, "Projet accès au foncier", Étude sur la politique et les réformes foncières, étude 4 : élaboration de stratégie pour accroître l'accès des femmes à la terre, 2008, p. 1.

<sup>265</sup> 60 à 80% de la main-d'œuvre agricole est fournie par les femmes, surtout en zones rurales et périurbains selon l'INSAE.

<sup>266</sup> L'Article 22 de la Constitution dispose : "(Tout) individu a droit à la propriété. Personne ne doit être privée de sa propriété excepté en cas de nécessité publique, sous réserve d'un juste et préalable dédommagement".

<sup>267</sup> La loi n°2002-07 du 24 août 2004 portant code des personnes et de la famille dispose en son article 619 que : « Les enfants ou leurs descendants succèdent à leurs père et mère ou autres ascendants sans distinction de sexe ni d'âge encore qu'ils soient issus de différents mariages sans réserve des dispositions prévues au présent code. Ils succèdent par égales portions et par tête, quand ils sont tous au premier degré et appelés de leur chef, ils succèdent par souche, lorsqu'ils viennent tous ou en partie par représentation ». Avant l'avènement du code, les femmes n'avaient pas le droit de succéder à leur mari.

procurer. « *La femme n'a aucun pouvoir juridique. La pratique seule lui donne quelques importances. Elle a, ainsi, souvent, l'administration du ménage ; elle peut se constituer un pécule avec le produit de la vente de certains objets de sa fabrication. Elle fait partie de biens de l'homme et de son héritage* »<sup>268</sup>. Pour pallier cette situation précaire de la femme, des institutions ont été mises en place pour assurer leur promotion dans le cadre du développement économique et veiller sur la mise en œuvre des actions initiées. Le Ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille<sup>269</sup> a pour mission, de concevoir, d'élaborer et de veiller à la mise en œuvre de la politique nationale d'appui aux personnes économiquement vulnérables et d'en assurer le suivi et l'évaluation. Pour la promotion de la femme dans le domaine agricole et rurale, il a été créé la cellule " Femme dans le Développement Agricole et Rural"<sup>270</sup>. Elle se chargera de former, d'équiper et de faire la promotion de la femme rurale en vue de sa participation effective au développement. Pour une mise en œuvre efficace de tous ces dispositifs, la Commission Nationale de Promotion de la Femme<sup>271</sup>, qui a une mission de veille ; a été créée. Malgré l'existence de ces structures, la femme en général et particulièrement celle en milieu rural est confrontée à la réalité socio - culturelle qui ne permet pas de faire des avancés. La mise en œuvre des programmes fait obstacle au risque de stigmatisation redouté par la femme.

Les tensions sont favorisées également par les pratiques qui ont cours au niveau de l'administration foncière ainsi qu'au niveau des services judiciaires.

## **Paragraphe 2 : L'imbroglie administratif et judiciaire.**

« *Aucune politique ne peut être couronnée de succès si elle ne bénéficie pas de l'adhésion et de l'appui réel de ceux qui doivent la mettre en œuvre* »<sup>272</sup>.

« *Le droit foncier positif est fort peu respecté au Bénin. Non seulement par la population (encore majoritairement analphabète) mais, ce qui est plus grave, par l'administration elle-même et, dans certains cas, par les magistrats qui préfèrent parfois juger selon leur propre idée de l'équité que selon des textes déphasés* »<sup>273</sup>. La politique foncière est l'ensemble des

---

<sup>268</sup> Art. 127, Coutumier du Dahomey, op cit.

<sup>269</sup> Elle a été créée par décret n°2007-439 du 02 octobre 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement du ministère de la famille et de l'enfant.

<sup>270</sup> Cette cellule relève du Ministère en charge de l'Agriculture. Elle a été créée par l'arrêté n° 028/MDR/DC/DAPS du 12 janvier 1995.

<sup>271</sup> Décret n°2002-464 du 28 octobre 2002 portant création composition, attribution et fonctionnement de la CNPF.

<sup>272</sup> Fauroux, E., Comprendre une société rurale, Gret, 2002, p.125.

<sup>273</sup> J. COMBY, La réforme du droit foncier au Bénin - Éléments de constat, SERHAU-SEM, 1998, p.1.

réglementations, des moyens, des outils, etc., mis en œuvre afin d'assurer l'administration des sols urbains et ruraux. Elle est mise en œuvre et contrôlée par une administration dotée des attributs de puissance publique. En vue de permettre la pleine jouissance des droits des citoyens, des mécanismes institutionnels et juridiques ont été mis en place par l'Etat. Ces institutions n'arrivent pas à combler les attentes des citoyens par manque de transparence et de coercition. L'accès équitable et sécurisé au foncier et à la propriété foncière, la sécurisation des investissements, la gestion efficace du patrimoine foncier de l'Etat et des collectivités publiques, ainsi que la gestion efficiente des conflits nés des rapports entre les acteurs constituant l'objectif du pouvoir public se sont transformés en cauchemar pour les bénéficiaires.

L'accessibilité des citoyens aux structures est problématique (A) ainsi que la qualité des prestations offertes (B).

### **A- Centralisation de l'administration foncière.**

*« Traitement égalitaire ne veut pas dire traitement identique.*

*« Le renard invita la cigogne à dîner. Il servit le repas dans une assiette large et plate. La cigogne, avec son long bec étroit, n'arriva point à en manger.*

*La cigogne invita le renard à dîner. Elle servit le repas dans un vase profond, alors, le renard, avec son museau court et large, n'arriva point à en manger.»<sup>274</sup>*

Les animaux firent tous les deux sur le même pied d'égalité de chances de se nourrir, sans pour autant pouvoir en profiter.

*L'administration foncière est la façon dont les règles correspondant au régime foncier sont appliquées et rendues opérationnelles<sup>275</sup>. Elle rassemble : le cadastre, la planification de l'usage des sols, le remembrement, la gestion foncière et la fiscalité foncière.*

La prolifération des conflits en matière foncière porte atteinte au climat social et trouble l'ordre public. La centralisation de l'administration foncière a des impacts tant sur l'accessibilité que sur le coût des actes.

---

<sup>274</sup> La Fontaine, fable, la cigogne et le renard, cité par : M.O. ATTANASSO, Politique de Promotion du Genre au Bénin : Leurre ou Réalité ? Projet de Renforcement des Capacités en Conception et Analyse des Politiques de Développement, Étude et document n°017/2011.

Bonne gouvernance, Étude et document n°017/2011.

<sup>275</sup> Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres, FAO, Études sur les régimes fonciers 9, p.3.



## 1- Éloignement des services de conservation foncière.

Le service de la conservation foncière est celui qui est chargé de garantir et d'assurer les droits réels que les citoyens possèdent sur leur immeuble soumis au régime de l'immatriculation. Pour sécuriser leur immeuble, ils doivent recourir à l'immatriculation qui débouche sur la délivrance du titre foncier ; seul titre de propriété fiable en matière de preuve. Au Bénin, c'est la Direction Générale des Impôts et Domaines qui est le service chargé de la délivrance des T.F. ; service géographiquement et techniquement éloigné des populations censées bénéficier de ses prestations ; particulièrement des populations rurales. L'éloignement du service de l'immatriculation fait de cette procédure de sécurisation une procédure exclusive, c'est-à-dire hors de la portée des moins nantis et des non endurents. Jadis, l'ensemble du territoire national était divisé en quarante circonscriptions foncières disposant chacune d'un livre foncier<sup>276</sup>. Tous les livres foncières étaient centrés à Cotonou, la capitale économique où se trouve la DGID. Le T.F. est délivré à Cotonou et inscrit sur le livre foncier de la circonscription de situation de l'immeuble.

L'étendue territoriale des circonscriptions foncières est assimilée à celle des circonscriptions administratives<sup>277</sup> pour un territoire subdivisé en six départements. Pour requérir l'immatriculation d'un immeuble, tout propriétaire ou son représentant devra se rendre à Cotonou. Les plus défavorisés sont ceux qui résident dans le nord du pays, car ils doivent parcourir plus de quatre cent kilomètres pour pouvoir s'y rendre. Le régime de l'immatriculation n'a pas eu l'adhésion des populations parce qu'elles n'y trouvent pas d'intérêt notoire. L'utilité de se soumettre à un autre droit contraignant, autre que ce qui leur est familier, ne leur semble pas évident ; pourquoi se donner tant de peines pour vouloir consolider un droit que personne en dehors de l'administration ne conteste ?

L'État a voulu couper la proie en deux en délocalisant la structure de délivrance du T.F.<sup>278</sup>, au niveau du département du Borgou pour la zone nord. Avec cette déconcentration, le problème d'accessibilité demeure, car désormais toutes les circonscriptions foncières de la zone nord sont rattachées au T.F. de Parakou et l'inscription des droits se fait sur chaque livre foncier concerné. En plus de l'inaccessibilité, la procédure est tracassant et longue. Elle se déroule en plusieurs étapes, donc il faut disposer de suffisamment temps pour la faire. La demande du T.F. n'a de regain que pour les hauts fonctionnaires et ceux disposant de moyens. L'État doit pouvoir

---

<sup>276</sup> Art.1, Arrêté n°773M.F. /du 29 août 1972, portant réorganisation des circonscriptions foncières au Dahomey.

<sup>277</sup> Circonscription urbaine ou sous – préfecture.

<sup>278</sup> Cette structure a été installée dans le cadre de l'opération de transformation des P.H. en T.F. initiée par le Millénium Challenge Account.

rapprocher les structures à charge de délivrance des titres au niveau des bénéficiaires, pour une sécurisation des droits de tous les citoyens sans aucune exception.

Hormis les difficultés d'accessibilités auxquelles font face les populations, il y a la répugnance des coûts.

## **2- Coûts prohibitifs des actes.**

*« Aller au marché, faire des emplettes, est une affaire d'argent »<sup>279</sup>.*

Le coût technique de la procédure d'obtention du T.F. constitue un élément de répulsion. La procédure d'obtention du T.F. se déroule en plusieurs étapes que nous pouvons subdiviser en deux grandes phases à savoir :

- La phase d'enregistrement de la convention qui est constituée de quatre étapes :
  - Calcul de la provision à payer pour l'enregistrement de la convention qui s'élève à 12% de la valeur vénale ;
  - Paiement à la caisse ;
  - dépôt de dossier et,
  - retrait de la convention enregistrée.
- La phase de demande du T.F., elle se déroule en six étapes :
  - du montant de la provision à payer qui comprend : frais de publication au J.O., au tribunal ; les frais de bornage variable selon le cabinet, frais perçus par les services de conservation, prestation de la DGID fixée selon la valeur vénale ;
  - Paiement de la provision à la caisse ;
  - Obtention du numéro d'enregistrement du dossier ;
  - Dépôt du dossier au secrétariat ;
  - Obtention du Journal Officiel et,
  - Obtention du T.F.

La procédure est constituée des frais fixes et des frais variables et c'est le requérant qui supporte l'ensemble de ces frais.

A l'étape de la formalité de l'enregistrement, le montant est évalué selon la valeur vénale de la convention ; ce n'est pas un montant fixe. Souvent, on assiste à une entente entre le vendeur et l'acheteur pour minorer le prix réel afin de pouvoir faire face à un moindre coût. Théoriquement, pour avoir un titre foncier, il faut déboursier entre trois cent et huit cent mille

---

<sup>279</sup> Adage populaire du Bénin.

francs CFA, soit approximativement quatre cent cinquante-sept à mille deux cent vingt euro, dans un pays où le SMIG est à quarante mille franc CFA, soit moins de soixante-trois Euro. Les faux frais ne seront pas occultés car, ils varient selon le temps et les circonstances.

## **B- Baisse de la qualité du service public.**

Le service public est l'activité destinée à satisfaire un besoin d'intérêt général ainsi que l'organisme administratif chargé de la gestion de cette activité d'intérêt public<sup>280</sup>. Il est conçu essentiellement « à partir de l'activité. Il faut entendre par là les dynamiques mises en œuvre par les personnes publiques dans le but de répondre positivement aux exigences de cohésion de la société civile et dans un but clairement discerné de solidarité sociale. Ces dynamiques comprennent certaines animations et opérations, des fonctions et des missions »<sup>281</sup>. Pour que ce service fonctionne et accomplisse sa mission au mieux du possible, il faut une neutralité des agents ; ce qui implique le respect des principes, d'égalité des usagers devant l'autorité publique, d'impartialité et de non-discrimination. Le respect de ces principes a déserté le forum, face à une administration devenue inefficace alors qu'elle est censée garantir les droits des citoyens et assurer une sécurisation foncière aux usagers. Cette dégradation de l'administration foncière s'observe par l'illégalité à travers la délivrance des actes et titres de propriété (1) et la contre-performance du service de la justice (2).

### **1- Attribution illégale des actes et titres de propriété.**

L'acte administratif est un acte qui émane d'une autorité administrative. Les actes administratifs en matière foncière au Bénin relèvent de la compétence des préfectures et des mairies. Ils sont constitués du certificat administratif (C.A.) et du P.H.

Avant la décentralisation, c'est la préfecture qui délivrait les P.H. et les certificats administratifs ; les mairies ont pris la relève à l'avènement de la décentralisation. En principe, les P.H. sont délivrés sur les parcelles immatriculées au nom de l'État et les C.A. sur les parcelles immatriculées au nom des particuliers. Les deux actes sont obtenus par la même procédure et sont délivrés au même coût. Les permis d'habiter sont délivrés sans aucune enquête préalable à toute personne qui en fait la demande ; le P. H. est plus sollicité que le certificat administratif. Il est un titre précaire et l'attribution en pleine propriété doit être faite

---

<sup>280</sup> G. CORNU, Vocabulaire Juridique op cit.

<sup>281</sup> G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI, Droit du service public, LGDJ, Paris, 3<sup>e</sup> éd., 2011, p. 89.

selon les dispositions <sup>282</sup>prises par le législateur. Mais malheureusement, aucune de ces dispositions n'est respectée. Le P.H. une fois obtenue est considéré comme un véritable titre de propriété par les acteurs et les auteurs. Quid de tous ces citoyens qui n'ont que le P.H. pour leur propre parcelle ? A tout moment, l'État peut-il décider de leur retirer ces parcelles ?

Au Bénin, c'est l'immatriculation qui confère un droit de propriété perpétuel sur un immeuble. Cette opération d'immatriculation débouche sur la délivrance du T.F., qui est une preuve intangible, inattaquable et définitive<sup>283</sup>. Il constate l'existence de tous les droits réels grevant l'immeuble au moment de son immatriculation. Aucune action en revendication ni en opposition ne pourra plus être exercée après l'immatriculation. Aucune contestation ne peut surgir après la procédure d'immatriculation sauf en cas de dol où la personne lésée ne pourra pas agir par voie d'action réelle, mais par voie d'action personnelle en indemnité<sup>284</sup>. Une personne lésée est toute personne qui a subi un préjudice, personne ne dont on a porté atteinte à ses droits ; dont les droits ont été violés. Si le législateur a mentionné la lésion, alors des cas de violation des droits peuvent exister ; mais aucune possibilité de rectification n'est admise à part le versement d'indemnité.

L'immatriculation ne peut-elle pas constituer une source d'injustice ? Parlant de l'intangibilité du T.F., des réserves sont émises par rapport à sa portée. Certes, le législateur a prévu les voies et moyens pour porter à la connaissance du public en général, le projet d'immatriculation. La publication se fait par insertion au Journal Officiel et par affichage au tribunal. Le Bénin a une population à dominance analphabète, ce qui explique la sous information et, la frange intellectuelle a très peu d'engouement pour la lecture du J.O. et de surcroît les affichages. Investir dans l'acquisition d'immeuble constitue une source de richesse et d'épargne ainsi, bon nombre de citoyens de la diaspora sont lésés par les requérants, faute d'identification exacte de limites.

Le T.F. étant inattaquable et définitif, il donne souvent ouverture à de nombreuses fraudes. Des défaillances notoires sont observées au niveau de l'administration foncière notamment :

- La superposition de T.F. sur un même immeuble : des T.F. anti- datés sont délivrés par des agents corrompus à certains citoyens. Des pages vierges sont laissées avec la mention "réservée" et sont revendues après des négociations. Une partie ayant obtenu

---

<sup>282</sup> Art. 12-17 de la loi 60-20 du 13 juillet 1960, op. cit.

<sup>283</sup> Art. 121, Loi n°65-25 du 14 août 1965 op. cit.

<sup>284</sup> Art .124, ibidem.

son T.F. depuis des décennies peut perdre son immeuble au profit de l'autre partie dont le titre est récent, mais anti- daté.

- La non- mise à jour des livres fonciers : souvent, les informations entre le dossier mère et le livre foncier diffèrent. Par négligence des agents, les nouvelles informations concernant les immeubles sont inscrites sur le dossier mère alors que le livre foncier contient toujours d'anciennes informations.
- La mauvaise interprétation des textes : à aucune des étapes, le législateur n'a fait de l'enregistrement de la convention de vente une obligation. Il a fait de l'immatriculation une procédure facultative, mais obligatoire dans deux cas <sup>285</sup>: aliénation ou concession de terres domaniales et la vente d'un immeuble de tenure coutumière faisant objet pour la première fois d'un contrat écrit, rédigé en conformité des principes du code civil.

Dans ces cas, l'immatriculation doit précéder l'acte de cession ; or ici, c'est l'acte de cession qui est exigé avant la procédure. D'un autre côté, il est fait mention de « *tous les contrats et actes publics constitutifs des différents droits énumérés dans la dite pièce, ou à défaut, un état des transcriptions et inscriptions afférente à l'immeuble dont il s'agit* »<sup>286</sup>. Parlant des contrats et des actes, référence est faite aux droits réels dont l'immeuble est grevé et les contrats de bail conclus plus de trois années là –dessus. Cette pièce n'est qu'une invention de l'administration foncière pour se faire des recettes et cette formalité alourdit la procédure.

La procédure d'obtention du T.F. est une procédure très longue, ouvrant la voie à la corruption. Les dossiers introduits depuis 2011<sup>287</sup> n'ont pas encore connu la fin de leur épilogue et sont toujours en attente d'être traités. Les nombreux dysfonctionnements de l'administration foncière engendrent des conflits qui sont parfois portés devant les tribunaux ou réglés soit par l'administration, soit par les structures traditionnelles en regressement.

## **2- La contre- performance de l'administration judiciaire.**

Le conflit foncier est une opposition liée à la terre entre deux ou plusieurs personnes. Il se manifeste de plusieurs manières avec des intensités variables selon les divergences en cause et provoque très souvent des destructions massives et des pertes en vies humaines. Les modes de règlement de ces conflits varient selon l'auteur en charge du règlement. Soit il se présente comme une conciliation, soit c'est un règlement judiciaire. La conciliation est faite par les

---

<sup>285</sup> Art.5, Loi 65-25 du 14 aout1965, op cit.

<sup>286</sup> Art.90, ibidem.

<sup>287</sup> A la date de nos recherches (2017), dans les structures communales de l'ANDF installées en 2016.

autorités coutumières ainsi que celles administratives <sup>288</sup>et ne constitue pas une étape obligatoire. Les décisions issues de la conciliation ne sont ni obligatoires, ni définitives. Les antagonistes peuvent à tout moment remettre ces décisions en cause et préférer le règlement juridictionnel. Le règlement juridictionnel est assuré par les juridictions administratives et judiciaires sans occulter la juridiction pénale.

En droit positif béninois, ce sont les juridictions civiles composées de la chambre civile traditionnelle et la chambre civile moderne qui connaissent du fond les contentieux immobiliers. La première a pour compétence de connaître des litiges qui portent sur les immeubles relevant du droit traditionnel, c'est-à-dire, ceux ne disposant ni de titre foncier ni de permis d'habiter. Les contentieux soumis à cette juridiction sont le plus souvent relatifs à la revendication et confirmation du droit de propriété, partage d'héritage et les conflits relatifs à la cession des terres. La seconde est compétente pour régler les litiges relatifs aux immeubles immatriculés ou disposant d'un P.H. Les causes de sa saisine sont pratiquement les mêmes que celles de saisine de la chambre traditionnelle et se rapportent, pour l'essentiel à la confirmation du droit de propriété, à la revendication du droit de propriété, la reconnaissance des démembrements du droit de propriété à savoir : le droit de servitude, la nue-propriété etc. Elle examine l'affaire sur le fond, sans occulter son incompétence à statuer sur la validité du titre de propriété. Un arrêt de la Cour Suprême a statué sur la compétence des juridictions modernes et traditionnelles en affirmant qu'il n'y a pas lieu pour elles « *de se déclarer incompétentes toutes les fois où les contestations élevées à leur niveau portent sur le titre de propriété*<sup>289</sup> ». La particularité de cette chambre est que la notion de prescription extinctive est admise et les preuves de propriété se font suivant les modes de preuves admises par le code civil français. Les immeubles ne bénéficient pas du même statut. Il est fait une application législative distributive.

La nature du titre de propriété est prise en compte pour la détermination de la compétence juridictionnelle. Ainsi, lorsque le titre est administratif, c'est la juridiction administrative qui est compétente. Les recours en annulation pour excès de pouvoir formé contre les actes administratifs (T.F. ; P.H.) recours de plein contentieux dans lequel, le demandeur ne se limite pas à demander l'annulation de l'acte, mais réclame aussi des dommages intérêts. « *En matière administrative et des comptes, les chambres administratives*

---

<sup>288</sup> La préfecture est une collectivité territoriale centralisée dotée d'un service domanial comportant deux divisions dont la division du lotissement et du contentieux à compétence locale. Ce rôle est déferé à la mairie, collectivité territoriale décentralisée depuis 2009 où la décentralisation a été mise en œuvre.

<sup>289</sup> Cour Suprême, n° 98-12 bis/ CA, 6 mars 1998.

*et des comptes de la Cour Suprême demeurent compétentes jusqu'à l'installation des chambres administratives et des compte des cours d'appel et tribunaux de première instance »<sup>290</sup>.*

D'autres juridictions, interviennent également dans le domaine foncier :

La Cour Constitutionnelle : la constitutionnalité des actes d'expropriation pour cause d'utilité publique lui est soumise par les particuliers ou dans le cadre où une procédure d'exception d'inconstitutionnalité est soulevée au cour d'un procès ;

La juridiction pénale : elle joue un rôle répressif dans les cas d'escroquerie découlant de la cession en matière immobilière.

La faible efficacité du système judiciaire est due à plusieurs raisons. La faible couverture du territoire national par les juridictions a de nombreuses conséquences. L'accessibilité des citoyens aux instances judiciaires pose de difficultés ; sur vingt- huit tribunaux de première instance prévus, seulement quatorze fonctionnent. Ne maîtrisant pas le fonctionnement, les plaintes ne sont pas toujours adressées à la juridiction compétente, ce qui conduit à des situations d'incompétence, pas toujours acceptées par les citoyens. Les coûts des procédures sont élevés ainsi que les frais non officiels ; ce qui constitue un obstacle à la jouissance de ce service d'intérêt public. Le législateur a institué la gratuité de la justice sous la seule réserve des dispositions légales et réglementaires concernant les frais de justice, droit de timbre et d'enregistrement<sup>291</sup>. Des renvois interminables des dossiers s'observent. Des procédés dilatoires sont mis en œuvre tant du côté des juges que des parties. L'indisponibilité des juges joue un rôle primordial dans les renvois ; elle peut être due à plusieurs raisons : mouvements de débrayage, humeur, fatigue due aux conditions de travail (manque de personnel et plusieurs dossiers sont affectés à une seule personne). Concernant le manque de personnel, pour tout le pays, on peut dénombrer cent quatre- vingt- huit magistrats répartis dans quatorze tribunaux dont onze de deuxième classe et trois de première classe et trois cours d'appel<sup>292</sup>. Ce qui ne garantit pas un bon fonctionnement de la maison justice qui est encombrée de dossiers, car les litiges fonciers comptent parmi les affaires les plus abondant portées devant les tribunaux.

L'Inspection Générale des Services Judiciaires (IGSJ) créée au sein du ministère en charge de la justice qui est un instrument de contrôle du bon fonctionnement des juridictions, de lutte contre la corruption, du respect de l'éthique et de la déontologie, s'est vu assigner un

---

<sup>290</sup> Art. 84, Loi n° 2001-37 du 27 août 2002, portant organisation judiciaire en République du Bénin

<sup>291</sup> Art. 6, Loi 2001-37 du 27aout 2002, portant organisation judiciaire, modifiée par la Loi n°2016-15 du 28 juillet 2016.

<sup>292</sup> La Nouvelle Tribune du 16aout 2016.

rôle de vérification des comptes du ministère. Dans bon nombre de pays<sup>293</sup>, l'Inspecteur Général des Services de la Justice est nommé parmi les magistrats<sup>294</sup>. Ainsi, aucun contrôle de l'administration judiciaire n'est effectif.

Pour l'Africain, "un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès". Car, au tribunal, c'est le plus fort ou le riche qui a toujours raison. Hormis la complexité, la longueur de la procédure et le coût élevé, le système judiciaire est discriminatoire au profit des riches. C'est un système influencé par la corruption qui fascine le déroulement de la procédure et la décision rendue. La partie puissante offre des pots de vin pour disposer du temps afin de se faire produire des preuves obtenues de manière frauduleuse. Il est à noter que c'est un réseau bien encadré de magistrats, d'avocats, d'huissiers etc., qui ne perdent jamais leur procès ; ils ont tous des pourcentages déterminés. Le système judiciaire est manipulé par la classe politique par des interventions, intimidations et autres procédés. Les citoyens ont perdu toute confiance en la justice ; les décisions rendues ne sont pas acceptées ni comprises par eux, car rendues sur la base de textes datant pour la plupart de la colonisation et contraires aux usages. « *Il n'y a rien de surprenant à constater que le fonctionnement de la justice, comme celui de tout système complexe, ne peut se faire sans l'intervention d'arrangements et d'adaptations portant sur les manières d'organiser, les relations entre les participants aux processus judiciaires, pour que la confrontation des intérêts conflictuels en présence puisse s'effectuer dans des conditions satisfaisantes* »<sup>295</sup>.

Le droit est censé protéger le citoyen, mais elle n'est plus sécuritaire. Cette crise de sécurité, s'est généralisée en engendrant des conflits sociaux, trahissant de ce fait le rôle de la justice qui est la protection du pays.

---

<sup>293</sup> Burkina Faso, Décret PM00142, portant organisation du ministère de la justice ; Togo, art. 18, Loi organique 96-11 fixant statut de la magistrature.

<sup>294</sup> Art. 37, loi n° 2001-35, portant statut de la magistrature au Bénin.

<sup>295</sup> ACKERMANN, BASTARD, Une coopération conflictuelle : les relations entre les barreaux et les tribunaux de grande instance.: Droit et société, v. 23/24, p.60.



## **CHAPITRE 2 : Interférences entre lois et pratiques foncières.**

« *Quand le trouble envahit la pensée, le statu quo est une façon d'éviter de se renier.* »<sup>296</sup>

Imposer le respect de la loi n'est pas chose aisée surtout dans le domaine du foncier où il y a plusieurs enjeux. L'absence de fiabilité des documents officiels entraîne un décalage entre le droit étatique et son application. Divers moyens (contournement, adaptation, conciliation, corruption, abus de pouvoir, complicité, etc.) sont mis en jeu par les différents acteurs pour enfreindre les règles établies. Des milliers de litiges sont dus aux systèmes fonciers qui constituent un frein au développement, car ils constituent une source d'insécurité permanente pour les investisseurs. Les systèmes fonciers sont une combinaison du droit colonial et des droits traditionnels qui évoluent dans l'informel.

La transposition de la loi moderne basée sur l'immatriculation n'a pas été acceptée par les populations, on constate une incompatibilité d'une part entre les normes et d'autre part entre autorités coutumières et administrations. « *Les mêmes lois ne peuvent convenir à tant de provinces ; diverses qui ont des mœurs différentes, qui vivent sous des climats opposés, et qui ne peuvent souffrir la même forme de gouvernement* ». <sup>297</sup> . L'incapacité de l'État béninois à réguler le foncier, à cadastrer tous les centres urbains pour mettre en place une politique d'attribution des titres de propriété à qui de droit grâce à un service foncier permanent est dû à la non-détermination suffisante de politiques foncières adéquates (section 1) et une carence au niveau des structures locales et des acteurs (section 2)

### **SECTION 1 : L'insuffisance ou l'absence d'une politique foncière de référence.**

« Promouvoir un développement économique pour un usage plus productif de la terre ; moyen de contrôle de la terre et des ressources »<sup>298</sup>, tels sont les rôles dévolues aux politiques foncières. Elles constituent un enjeu majeur auquel les pouvoirs publics doivent faire face. Ces différentes politiques adoptées depuis la colonisation jusqu'à nos jours n'ont pas porté leurs fruits et ce, en raison du choc entre la coutume et le droit dit moderne.

Pendant la période coloniale, les colons se sont évertués à transposer le droit "civilisé" dans les colonies de barbares ". Ce droit s'est révélé à travers l'élaboration d'une série de textes qui ont servi à asseoir une nouvelle politique de gestion foncière et domaniale. Cette nouvelle

---

<sup>296</sup> ADEF, Un droit inviolable et sacré : la propriété, Paris, 1989, p.116.

<sup>297</sup> J-J Rousseau, Du contrat social, op cit., p.34.

<sup>298</sup> Ph. Lavigne Delville, 1998, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité, Karthala-Coopération française, pp. 259-260

politique instaurée se démarque de celle déjà existante, qui est la gestion communautaire des terres. Dans la gestion communautaire, la terre est sacrée, inviolable et inaliénable ; mais avec l'arrivée du colon, un glissement de ce droit coutumier vers une forte monétarisation des transactions foncières fut observée. On assiste à un duel entre le droit coutumier et le droit colonial qui instaure le régime de la propriété privée individuelle, un régime qui peine à entrer dans les habitudes des indigènes.

L'État postcolonial a hérité de la législation qui en elle-même peine à répondre aux besoins de sécurité des populations sans pour autant se soucier de l'adapter aux réalités. La gestion du foncier est la proie du laxisme de la part de l'État (paragraphe 1) et de la mauvaise gouvernance (paragraphe 2).

### **Paragraphe1 : Laxisme de l'État dans la gestion foncière.**

Les législations coloniales et postcoloniales ont fait des terres vacantes et sans maître des propriétés de l'État selon le principe de la domanialité. Ces terres domaniales sont constituées de celles qui ne sont pas immatriculées et celles qui n'ont pas fait l'objet d'une appropriation.

L'État ne disposant ni de moyens techniques ni humaines qualifiés, éprouve de difficultés à gérer cet ensemble et devient impuissant devant la mise en œuvre d'une bonne politique foncière. Le processus de reconnaissance des droits des citoyens sur la terre est fait par un service central dont la procédure est complexe et le coût élevé ; ce qui désincite les citoyens qui s'accommodent à détenir des droits incertains et précaires, avec l'accumulation des différends qui ne sont pas arbitrés ou vite réglés en raison de la lourdeur administrative et la faible capacité de ses acteurs.

Le laxisme de l'État dans la gestion du foncier s'exprime par son indulgence à travers le non-respect des textes législatifs, les carences administratives, le déficit des institutions et la négligence notoire des acteurs du foncier.

En raison de son rôle de promoteur de développement, l'État est le propriétaire de toutes les terres, ce rôle à lui conféré par le système législatif colonial a connu de faillite en raison de l'instauration d'une confusion entretenue (A) et du contournement des règles établies (B).

#### **A- Confusion des rôles de l'État.**

La gestion et l'administration foncière dans les pays africains est faite sur les traces de la colonisation sans un changement substantiel. Les prérogatives reconnues aux colons sont

transmises aux États indépendants. C'est l'État qui dispose de toutes les terres et décide de qui peut être propriétaire, c'est lui qui a créé la propriété, la maîtrise et la garantie ; c'est un enjeu du pouvoir public.

Des tentatives de réformes foncières ont été entreprises sans aucun succès. Sous le régime révolutionnaire, des tentatives de réformes foncières ont été amorcées<sup>299</sup>. Aucune de ces réformes n'a connu l'aboutissement escompté, les pratiques foncières ayant continué sous l'influence du système foncier traditionnel basé sur le lignage d'une part et d'autre part par l'application du droit moderne. La dualité au sein du foncier conduit à une confusion due à l'ambiguïté des attitudes de l'État (1) et à son impuissance de régulation (2).

### **1- Ambiguïtés des attitudes de l'État.**

L'État, avions nous dit, est le propriétaire des terres et doit assurer la sécurité des droits des propriétaires qu'il "fabrique". Il ne reconnaît que la propriété titrée, c'est-à-dire les terres disposant d'un T.F. Mais, ce qui est paradoxale, pour ce qui concerne les terres de tenure traditionnelle, l'État se retrouve au centre des actes de cession. Pour vendre une parcelle ou en acheter, les parties font recours au chef de quartier (le délégué) pour se faire délivrer un certificat de non litige (à coût de frais) attestant qu'aucun litige ne porte sur la parcelle objet de la transaction. Les conventions de vente sont établies en quatre ou trois exemplaires, signées par le chef quartier, ensuite par le chef d'arrondissement, des fois authentifiées par la mairie, suivie du paiement des frais de mutation. Toutes ces procédures ne servent plus à rien quand il s'agira de faire la demande du T.F. pour cette parcelle achetée. Le demandeur du T.F. doit enclencher la lourde et coûteuse procédure qui lui permettra de devenir propriétaire car, il a procédé au rachat de son terrain chez le "véritable propriétaire". En face d'un propriétaire disposant d'un T.F., l'Etat perd tous ses pouvoirs.

*« Nul n'ignore qu'où cessent la rigueur des lois et l'autorité de leur défenseur, il ne peut y avoir ni sûreté ni liberté pour personne »<sup>300</sup>.*

L'ambivalence des autorités étatiques influence la gestion domaniale. En effet, le domaine public est réglementé par un ancien texte colonial <sup>301</sup> et est non susceptible

---

<sup>299</sup> La Constitution de 1972, adoptée sous le régime révolutionnaire du Président KEREKOU, a cherché à abolir le système de législation foncière héritée de la colonisation, instituant le principe d'appartenance des terres à l'État. Un Comité national a été créé dans les années 1980 pour élaborer une proposition de loi foncière nationale. Dans le même temps, le gouvernement initiait un vaste programme de propriétés foncières collectives et de coopératives agricoles.

<sup>300</sup> J.J. ROUSSEAU, Discours sur l'origine et le fondement de l'inégalité parmi les Hommes, op cit, p.44.

<sup>301</sup> Décret du 29 septembre 1928, op cit.

d'appropriation privée. Les limites de ce domaine public ne sont pas déterminées avec précision, ce qui entraîne une occupation anarchique des populations.

A ce jour, l'Université d'Abomey-Calavi ex Université Nationale du Bénin (UNB), se retrouve avec une superficie de 99 ha 97 a 42 ca alors qu'au départ, cette superficie était de 607 ha 60 a 16 ca<sup>302</sup>avec une amputation officielle de 106 ha 53 a 11 ca pour l'installation de la station terrienne du centre émetteur de la radiodiffusion<sup>303</sup>. En effet, les expropriés n'ayant pas perçu les frais de dédommagement, se sont réappropriés de grandes superficies qu'ils ont d'une part revendues aux cadres de l'administration et aux hommes politiques qui ont usé de leur position pour obtenir des titres fonciers par la suite et d'autre part occupées d'où la naissance du quartier "Mahicodji" <sup>304</sup>qui jouxtait les infrastructures de l'Université.

"La meilleure manière pour noyer une affaire au Bénin, c'est de la confier à une commission". De nombreuses commissions ont été formées pour élucider la question mais sans aucun succès car, les pièces à conviction n'ont pas été retrouvées ; diable ne peut lutter contre lui-même ». L'étude d'état des lieux entamée par l'IGN ex Institut Nationale de Cartographie n'a jamais été achevée ainsi que le procès intenté contre les propriétaires terriens faute de preuves. Une situation analogue s'est produite au nord du pays suite à la création de la deuxième Université du pays. Des hectares de terre ont été attribués par les populations de Tourou à l'Etat pour le compte de l'Université. Des années après, aucune formalité n'a été accomplie ; la nature ayant horreur du vide, les populations ont morcelé le domaine et ont obtenu des titres fonciers qu'ils opposent pour se voir attribuer leur droit de propriété. « *L'autorité et la réalité même de l'État sont cependant mises à mal, souvent de l'intérieur, par des acteurs représentant ou directement liés à ce même Etat* »<sup>305</sup>.

Le rivage de la mer, les berges des fleuves, lagunes et autres sont occupés depuis des décennies par les populations sous le regard impuissant de l'État et ce, sans respecter les distances et limites de passage<sup>306</sup>. Aucune mesure de déguerpissement ne pourra facilement être prise, car ces squatteurs sont des électeurs potentiels et les toucher reviendraient à perdre son électorat. En principe, la prescription ne court pas contre le domaine public de l'État et des

---

<sup>302</sup> PV N°2/PR., A du 24 avril 1971 de l'enquête commodo - incommodo ayant abouti à la déclaration d'utilité publique du domaine universitaire d'Abomey-Calavi ; Arrêté N°30/MTP du 27 octobre 1971.

<sup>303</sup> Arrêté N°19/MTP/DTP/SUH du 14 octobre 1972 portant création du centre émetteur.

<sup>304</sup> La terre des Mahi, ethnie qu'on retrouve au Bénin dans les collines et dans la zone Agonlin

<sup>305</sup> R. L. MONGBO, « Disponibilité en terres et régime foncier en milieu rural au Sud-Bénin. Diagnostic d'un phénomène complexe à l'aide d'une approche centrée sur les acteurs », in Ph. LAVIGNE DELVILLE, C. TOULMIN, T. SAMBA (sous la dir.), Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest : Dynamiques foncières et interventions publiques, Paris, Karthala-URED, p. 186.

<sup>306</sup> Art.1-2 du Décret du 29 septembre, op cit.

collectivités publiques. L'occupant du domaine public doit pouvoir le libérer et ce, dès première réquisition. Toute occupation faite de manière indue, toutes détériorations, toute entrave à l'exercice ou l'établissement des servitudes sont sanctionnées par la loi<sup>307</sup>. Aucune sanction n'est infligée à ces squatteurs car désormais, leur déplacement nécessite une politique de relogement ou des frais de dédommagement comme dans les procédures d'expropriation ; l'État leur reconnaît "un droit de propriété". Également, les zones impropres à l'habitation sont exclues de tout aménagement spatial, urbain ou rural, impliquant l'installation permanente des populations. Toute personne installée dans une zone impropre à l'habitation sera considérée comme occupant illégale et son déplacement par les autorités compétentes ne sera pas assujéti à un quelconque dédommagement<sup>308</sup>. Force est de constater qu'au cours des travaux de lotissement, ces occupants illégaux sont parfois déplacés et installés soit sur les terres mises en réserve soit, un coefficient de réduction hors pair est appliqué sur certaines parcelles en vue de les loger. Ces déplacements sont à la base de nombreux conflits. Les autorités sont chargées d'assurer la protection des zones impropres à l'habitation ainsi que du domaine privé et public, mais on constate une déshérence de cette responsabilité. Influencé par les multitudes d'acteurs intervenant dans le domaine, l'État se retrouve fragilisé dans les prises de décision et compromet sa légitimité. La gestion de la terre et des ressources naturelles sont faites de manière technocratique en ignorant les préoccupations des usagers, subrogés par des intérêts individuels. La défaillance de l'État se démontre par l'anarchie au sein des différentes structures à charge de la gestion foncière.

Le domaine privé de l'Etat, ne peut être vendu ou faire l'objet de concession. Un regard sur la constitution du domaine privé de l'État nous démontre qu'il est important mais aucun inventaire ne pourra être dressé. Les domaines privés de l'État n'ont pas été immatriculés et les limites même ne sont pas déterminées. L'État aussi est un propriétaire illégal car, il ne dispose pas de titre pour la plupart des terres lui appartenant, ouvrant ainsi la voie à toutes manipulations frauduleuses. Le contraste entre la législation moderne et le droit traditionnel a été très apparent. Il s'est manifesté, soit par le peu d'intérêt pour la loi soit par la non application de celle-ci car, elle s'est révélée ne pas répondre aux réalités sociales.

---

<sup>307</sup> Art.18 idem.

<sup>308</sup> Art 3-4 idem.

## 2- L'impuissance de régulation.

«La régulation consiste en l'équilibrage d'un ensemble mouvant d'initiatives naturellement désordonnés par des interventions normalisatrices ; c'est l'action de régler un phénomène évolutif, d'en maîtriser dans le temps l'importance quantitative, en soumettant son développement à des normes »<sup>309</sup>. Ainsi, la régulation foncière consistera en des prises de mesures pour préserver, contrôler ou améliorer le fonctionnement du système foncier. Ces prises de mesures tiendront compte d'autres stratégies de développement qui sont en synergie avec le foncier. L'obsolescence et l'anarchie de la législation foncière en Afrique et particulièrement au Bénin est source de conflits à multiples facettes. Ces conflits sont sources d'insécurité et d'incertitudes en matière foncière auxquelles doit faire face l'État qui a un rôle d'arbitre, de sécurisation des droits détenus par les citoyens.

La sécurisation foncière est le suivi, la conservation ou la mise à jour permanent et en temps réel des outils (immatriculation, livre foncier, cadastre, système d'information foncière, stratégie de formation...) mais il ne peut y avoir ni suivi ni mise à jour s'il n'y a pas eu de mises en place de stratégies et des supports qui conduiront à une sécurité certaine sans laquelle tout acte de sécurisation sera vain. Ainsi, il ne peut y avoir la sécurisation sans la sécurité au préalable. Il ne suffit pas d'élaborer des règles pour assurer l'essor et le développement du droit foncier, il faut une organisation et un suivi accru pour un fonctionnement satisfaisant. Les règles doivent être générales, impersonnelles, réalistes, prévoyantes, connues et préalables aux conflits. L'autorité doit également s'en tenir et se voir obligées aux règles établies.

Les normes doivent être établies en adéquation avec les réalités sociales, pragmatiques et répondant au besoin (sécurisation) des populations. Un retour sur le contenu des instruments juridiques encadrant le foncier et le domaine, nous démontre l'étiologie de leur inefficacité. Le droit doit être relatif, dans l'espace et dans le temps car, la société est en mouvement ; il ne doit pas être pris au piège par une conception universelle apparente, mais superficielle et non efficiente. A l'instar des textes législatifs hérités de la colonisation qui ont révélé leurs lacunes, les rares législations postcoloniales n'en font pas l'exception. Les textes sont souvent élaborés en l'absence de toute légistique <sup>310</sup> et victime d'un mimétisme aveugle.

Grâce au pouvoir législatif et réglementaire, l'État fixe les règles d'utilisation, de construction, de mise en des terres ; il a également la possibilité de restreindre les prérogatives du propriétaire et en devenir lui-même. Il n'a pas pu assumer cette responsabilité efficacement

---

<sup>309</sup> G. CORNU, Vocabulaire Juridique, op cit.

<sup>310</sup> La légistique est l'étude systématique des méthodes de rédaction des textes de loi.

car sa défaillance est notoire. Les modes d'appropriation, la sécurité des ayants droit, la conservation juridique des documents et de l'information, la gestion du territoire et l'usage du sol sont entre autres ceux sur quoi se basent les politiques foncières mais l'État a, pour une bonne part laissé faire. Pour ce qui concerne, la sécurisation foncière et la sécurité des ayants droit, nous en avons largement parlé dans les précédents développements ; alors il conviendra d'aborder le manque de régulation dans la gestion du territoire et l'usage du sol.

L'extension des villes vers les campagnes se fait de façon anarchique malgré l'existence de vieux textes réglementant le domaine<sup>311</sup>. En effet, pour entreprendre ou implanter une construction à usage d'habitation ou non, disposant de fondation ou non, toute personne physique ou morale, publique ou privée, doit préalablement obtenir un permis de construire. Le permis de construire permettra de contrôler si les règles d'urbanisme, de construction, de sécurité et d'hygiène sont respectées. Les constructions sont érigées au mépris des règles établies<sup>312</sup>; très peu de citoyens ont recours au permis de construire et on assiste à une dispersion des habitats sous le regard impuissant des autorités donnant l'illusion d'un étalement de la ville. Les règles minimales en matière de lotissement ne sont pas respectées. Les villes au Bénin sont gérées de manière hasardeuse, l'urbanisme n'est pas une priorité, l'occupation du sol et l'utilisation de l'espace sont traités avec légèreté par les pouvoirs publics. La législation en matière d'urbanisme et d'habitat est inefficace, inefficace et galvaudée. Il en est de même pour les règles concernant les lotissements et la construction, malgré quelques arrêtés qui ont été pris entre temps pour en définir des prescriptions minimales<sup>313</sup>. Désormais, les compétences en matière de politiques d'urbanisme, d'habitat et de construction sont dévolues<sup>314</sup> aux communes créant ainsi de véritables confusions. L'impuissance de l'État en matière de régulation a entraîné une bonne part de laisser faire donnant légitimité au contournement des règles étatiques.

## **B- Contournement du droit étatique.**

Les politiques de gestion foncières de la colonisation à nos jours n'ont pas pour autant comblé les attentes car, l'adaptation du droit traditionnel à la "modernité" n'a pu se réaliser.

---

<sup>311</sup> Ordonnance n° 45-1423 du 28 juin 1945 relative à l'urbanisme aux colonies ; Arrêté n°3767tp DU 13 décembre 1939, relatif à l'établissement et aux conséquences juridiques des plans généraux d'extension et d'aménagement et des plans d'alignement.

<sup>312</sup> Art 5, Décret n° 89-112 du 24 mars 1989, portant réglementation de la délivrance du permis de construire.

<sup>313</sup> Circulaire n°183SE /4 du 17 octobre 1938, au sujet des lotissements des centres urbains ; Arrêté n°0023 MEHU/DC/DU, du 22 octobre 1996, définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin.

<sup>314</sup> Arts. 84- 86, Loi N°97-29 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin.,

L'incapacité de l'État à faire appliquer et respecter les lois foncières provoque des complexifications. Le marché foncier a longtemps fonctionné sous la pluralité des normes et on assiste à un amalgame entre le droit moderne et le droit traditionnel. Des arguments de droit modernes sont souvent développés pour régler des situations de droit traditionnel et vice versa. La taxation, le bridage des transactions foncières contribuent moins à la sécurisation juridique des détenteurs de parcelles qu'au renforcement du pouvoir de contrôle de l'administration.

Le laxisme de l'État à travers l'élaboration des règles juridiques et leur application a engendré des situations de transition sempiternelle. Entre oscillation et négation, mépris et dévaluation légale, les droits fonciers coutumiers acquièrent une légitimité. Le foisonnement des normes et des institutions donne des opportunités de contournement des règles établies, en instituant la pratique en règle (1) avec toutes sortes de prévarications (2).

### **1- L'érection de la pratique en règle.**

La coexistence des deux systèmes contradictoires (droit moderne, droit traditionnel), l'un légitime, l'autre légal et peu légitime, engendre des situations confuses. Dans cette confusion, toutes formes de débrouillardises se sont développées. Le déphasage entre les règles étatiques et les pratiques n'est pas uniquement une question d'accommodation, mais également de détournement de pouvoir pour assouvir des intérêts personnels. La difficile conciliation entre la légalité des procédures officielles et la légitimité des pratiques populaires est source de nombreux conflits.

Acheter un terrain suppose des séries de précautions, c'est particulièrement à l'occasion des transactions que l'insécurité foncière se manifeste. En effet, toutes les transactions foncières comme : vente, cession de droit successif, adjudication volontaire, échange et apport en société portant sur des immeubles divis ou indivis, bâtis ou non sont en principe soumises à l'autorisation formelle des chefs de territoire<sup>315</sup>. Le chef de territoire décide si l'autorisation est accordée ou non, soit s'il faut y surseoir pour des besoins d'enquêtes.

Avec le développement des marchés fonciers, les transactions sont faites, soit entre les parties (vendeur- acheteur) directement, soit par l'intermédiaire d'autres acteurs (démarcheurs, agences immobilières). Les parties à la recherche d'immeuble s'adressent aux acteurs qui le leur proposent moyennant le paiement d'une commission (généralement 10% de la valeur vénale). Il n'y a aucun cadre formel auquel il faut faire recours pour avoir des renseignements

---

<sup>315</sup> Arrête n°9110F du 22 novembre 1955, déterminant les transactions immobilières soumises à l'autorisation formelle des chefs de territoire.



sur la parcelle objet de la transaction. Il faut s'adresser au chef quartier pour obtenir un certificat de non litige délivré sur frais. Généralement, ces certificats sont délivrés à plusieurs personnes sur une même parcelle car, le CQ même ignore la véritable situation de l'immeuble en question. Des conventions de vente<sup>316</sup> sont établies, suivies des plans et levés topographiques réalisés par les techniciens et soumises à la signature du CQ, du CA et ou du maire. Il est à faire remarquer que les mêmes formalités sont souvent faites sur le même immeuble par d'autres personnes. Les structures communales de gestion foncière ne disposent pas d'informations sur les immeubles. Les rares répertoires qui sont établis par les géomètres sont multiples et conservent des informations qui se différencient d'un répertoire à l'autre ; soit les mutations de nom n'ont pas été faites lors des précédentes cessions, soit l'immeuble dispose d'un TF, mais la mutation n'est pas faite régulièrement à cause de la complexité de la procédure et du coût élevé. Les substitutions de nom sont également opérées dans les répertoires. D'autres cessions sont faites juste sur la base d'un écrit sous seing privé rédigé entre les parties assistées de témoins. Les actes de translation de propriété à titre onéreux font l'objet d'enregistrement. Les droits d'enregistrement sont perçus sur le prix exprimé augmenté des charges, en capital ainsi que toutes les indemnités stipulées au profit du cédant, bon nombre de citoyens dérogent à ces dispositions. La publicité foncière permet de verser les actes immobiliers à la conservation de la propriété foncière en vue de constater les actes qui créent ou modifient les droits réels immobiliers et de les opposer au tiers, mais elle est rarement faite.

L'autre domaine dans lequel les parties contournent la loi, c'est celui de la succession et les donations entre vifs. Pour ce qui concerne les successions, juridiquement, les héritiers sont maintenus dans l'indivision avec des arrangements illégaux (exclusion des filles, partage inégal ...). Cette situation informelle est due aux formalités administratives et à la fiscalité qui s'y applique. En effet, pour les partages de biens meubles et immeubles entre cohéritiers, copropriétaires et coassociés, à quelque titre que ce soit, le droit est liquidé sur le montant de l'actif net<sup>317</sup>. Les héritiers, légataires ou donataires, leurs tuteurs ou curateurs seront tenus de souscrire une déclaration et de la signer sur une formule imprimée fournie par l'administration. La déclaration doit mentionner les noms, prénoms, date et lieu de naissance de chacun des héritiers, légataires, donataires, de chacun des enfants des héritiers, des donataires, des légataires vivant au moment de l'ouverture des droits de ces derniers à la succession. Aucune

---

<sup>316</sup> Ce sont des fiches prés- imprimées par les autorités communales, portant des renseignements sur : l'identité des parties, les dimensions de la parcelle, la forme, les limites, le lieu de situation, le montant de la vente, les témoins de chaque partie, suivis des signatures des parties et des témoins.

<sup>317</sup> Art.352, Recueil des textes fiscaux du Bénin, Fisc consulte SARL, 2012.

de ces formalités n'est faite et par conséquent, les ventes effectuées par les héritiers ne peuvent pas être régularisées et nombre d'héritiers sont évincés.

L'hypertrophie de la thésaurisation foncière a pour conséquence, l'étiollement du patrimoine foncier paysan. Pour des raisons d'ordre économique, le minimum domanial doit être défendu ; il ne faut pas que le domaine, principal outil de travail du paysan, tombe en deçà de certaines dimensions. Pour remédier à cette situation, la notion de mise en valeur des terres a été instaurée par le législateur. C'est une notion principalement économique qui prend en considération la possibilité d'investir, de faire fructifier et de dégager une plus-value<sup>318</sup>. La terre est un capital au service du développement économique, social et agricole qu'il faut exploiter, faire valoir et rentabiliser. La plupart des terres sont concentrées dans les mains d'une minorité constituée de fonctionnaires, de politiciens et hommes d'affaires, qui les thésaurisent au détriment des paysans. Normalement, « *l'homme ne devrait être nanti de ce qu'il peut posséder, et devrait renoncer à ce qu'il ne peut animer, au bien que ses dimensions même condamnent à être inerte, à la propriété morte* »<sup>319</sup>. Les mutations sont faites sans aucune surveillance et contrôle administratif, de sorte qu'un grand nombre de terrains se retrouvent dans les mains d'une minorité et deviennent improductifs tant au niveau de la fiscalité que sur le plan agricole. Le droit des propriétaires étant mal assuré, ils préfèrent laisser les terres inutilisées par crainte de voir leurs locataires revendiquer pour eux-mêmes la propriété. En agglomération, la même situation s'observe, les domaines deviennent l'abri des hors la loi avec une stérilisation de l'investissement public. Des terrains vides sont desservis (mais n'en tirent aucune utilité) par des ouvrages publics réalisés par le budget national avec l'appui des partenaires sociaux, alors que le pays souffre d'un sous-équipement en matière d'assainissement et de travaux d'aménagement.

Le lotissement est l'opération et le résultat de l'opération ayant pour objet ou ayant pour effet la division volontaire d'une ou plusieurs propriétés foncières par vente ou location simultanées ou successives, en vue d'habitation ou d'usages commerciaux et industriels<sup>320</sup> sur autorisation du chef de territoire. L'autorisation peut être subordonnée à l'exécution des travaux d'aménagement comme : voirie, assainissement, alimentation en eau, électricité, éclairage public, ainsi qu'à la réserve d'emplacements destinés à des édifices et services publics, à des voies et places publiques et à des espaces libres. Depuis quelques décennies, de véritables

---

<sup>318</sup> E. LE BRIS, E. LE ROY, P. MATHIEU, L'appropriation de la terre en Afrique noire, éd. KARTHALA, Paris, 1991, p.33.

<sup>319</sup> J. CARBONNIER, Flexible droit, op cit, p.375.

<sup>320</sup> Art. 1<sup>er</sup> Décret n°55-635 du 20 mai 1955, relatif aux groupes d'habitations et aux lotissements dans les territoires relevant de l'autorité du ministre de la France d'Outre-mer.

lotissements ne sont plus réalisés ; les autorités s'emploient à faire des régulations. En effet, l'installation des populations sur les terres se fait de façon anarchique surtout dans les zones périurbaines. L'installation des populations précède désormais les opérations de lotissement qui prennent la forme de remembrement et de restructuration. Des opérations de lotissement initiées depuis des décennies n'ont jamais été clôturées et des zones supposées loties sont demeurées sans voiries, sans réseaux d'eaux, ni électricité, ni infrastructures publiques<sup>321</sup>.

## **2- La prévarication foncière.**

« *Le grain de sable dans la machine, c'est l'Homme* »<sup>322</sup>. Aucune théorie ou plan ou politique gouvernementale ne feront le succès d'une entreprise, cela ne peut être fait que par les gens. Les textes subissent des interprétations autres que l'esprit dans lequel ils sont élaborés par le législateur et donnent lieu à toutes sortes de prévarications. La prévarication foncière s'observe à deux niveaux : la captation de l'État et de la corruption administrative.

« *La captation de l'État constitue une corruption à grande échelle. Elle procède à des détournements illégaux ou contestables de ressources économiques appartenant à l'État en direction d'intérêts privés* »<sup>323</sup>. Elle s'analyse en une organisation parallèle au service des intérêts de groupes ou personnes spécifiques. L'État peut être « capté » par des individus, des familles, des clans, des lignages, des collectivités ou des entreprises privées. La captation de l'État donne à ses auteurs la mainmise sur les politiques du Gouvernement et leur permet de les infléchir en fonction de leurs intérêts particuliers. Cette mainmise s'étend à la formulation des lois et règlements, à celle des jugements des tribunaux civils et pénaux. Le refus de vote d'une loi peut être dû par la considération des intérêts d'une classe donnée<sup>324</sup> qui usera de tous les moyens pour qu'elle ne soit jamais votée dans le sens de l'intérêt collectif. L'administration foncière fait preuve de largesse en favorisant l'appropriation illégale de terres domaniales et communautaires au détriment des intérêts sociaux et économiques. Le plan d'utilisation du sol est manipulé pour favoriser sans raisons objectives certaines franges de la population. Il n'existe pas d'organismes professionnels, par exemple des géomètres estimateurs qui peuvent imposer des normes éthiques et techniques et même s'ils en existent, le manquement aux normes n'est

---

<sup>321</sup> Art. 18, Arrêté n° 0023 MEHU/DC/DU, du 22 octobre 1996, définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin.

<sup>322</sup> M. DOUGLAS, Comment pensent les institutions, la découverte MAUSS, Paris 1999.

<sup>323</sup> FAO Études sur les régimes fonciers 9, Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres, ONU pour L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE Rome, 2007, p.18.

<sup>324</sup> Lors des débats sur le projet de loi sur le foncier rural, un cadre du ministère de l'agriculture affirmait ceci : « pensez-vous que les députés vont vous voter cette loi qui va contre leurs intérêts ? », les lois sont dépouillées de leur sens objectif.

pas sanctionné, ce qui entraîne la manipulation des registres au gré des intérêts, car le système d'enregistrement au sein des services compétents n'est pas accessible et transparent.

L'autre niveau de prévarication est la corruption administrative : pour avoir des documents au niveau du service foncier, des frais supplémentaires sont payés aux agents. Ces documents peuvent être obtenus en violation des droits du véritable propriétaire ou en créant des distorsions aux objectifs de développement. Ces documents sont falsifiés et servent à dessaisir les vulnérables populations de leurs terres.

« La raison du plus fort est toujours la meilleure »<sup>325</sup>, car les décisions de justice aussi sont rendues en faveur des prévaricateurs quelle que soit la situation ; même après un règlement à l'amiable, des conflits peuvent ressurgir.

## **Paragraphe 2 : Une mauvaise gouvernance foncière.**

La gouvernance est un concept polysémique. Pour certains auteurs, c'est la manière dont la société est administrée, la détermination des priorités selon les intérêts des différents groupes (institutions formelles et celles "informelles") ; diverses Institutions étatiques comme non étatiques interviennent dans la prise de décision. Pour d'autres, c'est l'ensemble des processus d'acquisition, d'exercice de l'autorité par les responsables administratifs et les institutions publiques ; la détermination des politiques, la capacité d'attribuer et de répartir les biens et services publics au sein de la communauté. Ces interprétations divergentes influencent le choix des politiques foncières et leur administration par les différents acteurs. La gouvernance foncière s'avère un moyen efficace de propulser le Bénin sur la voie d'une amélioration dans la gestion et la garantie des droits des citoyens.

Les problèmes de droit, de financement, d'appui technique, d'accès au marché étant liés entre eux, on peut affirmer que « *les politiques foncières sont une des sources les plus constantes et les plus universelles d'apprentissage de la gouvernance* »<sup>326</sup>. La nature des politiques adoptées permet-elle de converger vers une bonne gouvernance ? L'étude de l'état de la gouvernance en matière foncière au Bénin s'analysera à travers l'usage fait des règles domaniales (A) et la mise en œuvre des plans d'aménagement et d'urbanisme (B).

---

<sup>325</sup> La Fontaine, fable, Le loup et l'agneau.

<sup>326</sup> Ministère des Affaires étrangères, 2007, Stratégie Gouvernance de la Coopération française, p. 32.

## **A- La malléabilité des règles domaniales.**

Comme les personnes privées, les collectivités publiques ont aussi un patrimoine. Ce patrimoine est constitué du domaine public et du domaine privé et permet aux personnes publiques d'accomplir pleinement leurs missions. Ainsi, il doit être protégé contre toutes atteintes qui compromettraient son affectation. Le domaine public est caractérisé par son inaliénabilité, c'est-à-dire qu'il ne peut faire l'objet d'une vente, à la différence du domaine privé qui, lui peut faire l'objet de cession.

Le domaine public répond à deux critères l'un constant, l'autre alternatif. Le critère constant exige que le bien appartienne à une personne publique (État, communes, département) et le critère alternatif, lui est lié à l'affectation du bien qui peut être fait de deux manières : l'affectation à l'usage direct du public ou à un service public et les aménagements spéciaux. Ainsi, le domaine public doit appartenir à une personne publique et être affecté à l'usage du public. Pour ce faire, il ne peut être ni cédé, ni prescrit, ni saisi et ne peut également faire l'objet d'une expropriation.

Les règles domaniales sont violées et les domaines publics font l'objet de bradage (1) et l'occupation du sol se fait de façon anarchique (2).

### **1- Le bradage du domaine immobilier des personnes publiques.**

Le domaine immobilier des personnes publiques est constitué du domaine public et du domaine privé ; à cela, nous ajouterons le domaine forestier de l'État régi par une législation spéciale<sup>327</sup>. Le divorce entre l'État de droit théoriquement applicable et les pratiques se répercute également sur la gestion du domaine immobilier et forestier des personnes publiques.

Le domaine public de l'État est constitué du domaine public naturel et celui artificiel. Le domaine public naturel est constitué des sites naturels déterminés par la loi <sup>328</sup> et le domaine public artificiel lui comprend tous les aménagements et ouvrages de toute nature réalisés dans un but d'intérêt général ou d'utilité publique ainsi que les terres les supportant. Ils sont déterminés par la loi ou font l'objet d'une procédure de classement ou d'incorporation. Le domaine public est inaliénable, ce qui explique qu'un particulier ne peut acquérir ni détruire un bien du domaine public. Il est affecté à l'usage du public ou d'un service public, l'usage doit être conforme à l'affectation en vue de respecter son intégrité et permettre sa conservation. Au

---

<sup>327</sup>Loi N° 93-009 du 2 juillet 1993, portant régime des forêts en République du Bénin.

<sup>328</sup> Art. 1 décret du 29 septembre 1928, portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en A.O. F.

Bénin, le domaine public est victime des actes de détournement et de bradage, sa gestion est irrationnelle et désordonnée.

Les voies publiques sont affectées à l'usage du public ; elles permettent aux populations de circuler et facilitent la desserte des propriétés riveraines. Elles sont tracées généralement au cours des travaux de recasement et de remembrement et sont affectées à l'usage des populations. A ce niveau, une anarchie s'installe et les voies prévues pour desservir les propriétés sont vendues sous les regards impuissants des populations. Plusieurs voies ont été fermées et vendues à des particuliers dont notamment des autorités. Dans le dixième arrondissement de la commune de Cotonou, précisément dans le quartier Sainte-Rita, une rue fut occupée par un citoyen qui y a érigé une construction à la surprise des habitants du quartier qui ont manifesté leur mécontentement. Recours fait au CA, ce dernier nie avoir connaissance d'une telle transaction ; alors tous les regards convergent vers la mairie ou la préfecture. L'occupation de cette rue, crée des dommages (inondation) aux populations car, elle sert de canal de drainage et d'écoulement des eaux vers les points de canalisation. De nombreuses propriétés sont enclavées, car les voies qui doivent les desservir ont fait l'objet de cession et ceci surtout dans la commune d'Abomey-Calavi où les lotissements durent des décennies. Dans cette commune par exemple, un citoyen avait érigé une habitation sur une partie de la voie principale qui relie deux quartiers (Sèmè et Tankpè) de la commune. Il aurait acquis la parcelle avec un T.F., auprès des autorités de la commune qui, ont ordonné sous la pression des populations, la démolition de la construction. Certaines voies ont été détournées et transférées vers d'autres zones ou l'utilité fait défaut.

Le domaine public fait également l'objet de cession par la mairie et l'administration publique. Le domaine public étant inaliénable, tout bien doit sortir du domaine public avant toute opération de cession par le déclassement. Le déclassement « *est l'acte administratif qui fait sortir un bien du domaine public. Ce bien tombe alors dans le domaine privé de la personne publique qui en est propriétaire et qui peut dès lors l'aliéner* »<sup>329</sup>. Toute cession d'un bien, appartenant au domaine public n'ayant pas été déclassé, sera nulle. Les terres appartenant au domaine public font l'objet de cession aux particuliers sans qu'aucun acte de déclassement ne soit pris au préalable. Un domaine situé près de la Marina, affecté à une Institution Internationale et occupé par des jardiniers squatters a fait l'objet de cession à un proche<sup>330</sup> du

---

<sup>329</sup> M. VERPEAU, N. CHARTEL, D. MAILLOT, Droit Administratif des biens et urbanisme, éd. C.N.F.P.T, 1995, p16

<sup>330</sup> Souvent quand les domaines sont bradés par les autorités, ils mettent le nom soit de leur épouse, soit de leur enfant, soit d'un parent. Ce fut le cas dans cette affaire où le ministre en question a mis le nom de sa femme et opère des visites nocturnes sur le chantier.

pouvoir en place dans la période. Des constructions y sont érigées au vu et au su des autorités communales. Nous ferons référence, au domaine de l'ambassade du Bénin aux USA qui fut bradé par une autorité entre temps diplomate. La portion du domaine a été bradée à 400 millions de francs CFA (soit 609802,557 Euro.) et revendue quelques jours après à 6 milliards 400 millions (soit 9756841, 223 Euro.) Il est à faire remarquer que plusieurs autorités y sont impliquées. Grâce à la diligence de l'État, une action en justice a été intentée et le procès fut gagné en appel et la portion de domaine a été rétrocédée au Bénin, car la cession est illégale.

Le bradage du domaine public de l'État et des collectivités publiques a pour conséquences le manque de terres pour ériger des infrastructures pouvant abriter les administrations des services publics qui se retrouvent dans des locaux loués chez les mêmes autorités et, l'État se retrouve avec des dettes énormes. Les citoyens de mauvaise foi associés à des acteurs corrompus, dépouillent l'État de son domaine. Tout bien affecté à l'usage du public ou d'un service public entre dans le domaine public et toute revendication ne peut que se résoudre en dommage intérêts. Une mafia très organisée dépouille les collectivités publiques de leur domaine ; c'est le constat fait dans la ZOCA, commune d'Abomey –Calavi où, une superficie de 3000 mètre carré est revendiquée par dame B. La mairie, l'a orienté vers sa collectivité qui entre temps avait été dédommagée. N'ayant pas eu gain de cause, elle intenta une action en justice contre la mairie qui fut condamnée à un dédommagement de 39 hectares<sup>331</sup>. La zone réclamée est couverte par les services publics (nationaux et internationaux) et les airs de jeux qui, malheureusement font l'objet de morcellement et vendus.

Le domaine privé est l'ensemble des biens qui appartiennent à des personnes publiques et ne sont ni à la disposition directe du public, ni affectés à un service public après aménagement. Ce sont des biens détenus par les personnes publiques dans les formes et conditions prévues par le code civil ou le régime de l'immatriculation.

La gestion du domaine privé de l'Etat devrait répondre prioritairement à des impératifs d'intérêt général et d'amélioration du cadre de vie et des conditions de tous les citoyens. Le marché de cession des terres domaniales est un marché très "juteux" pour ses acteurs. L'État, ne maîtrisant pas l'étendue de son domaine privé en est progressivement dépouillé. Les réserves foncières sont dilapidées en complicité avec l'administration. Deux cas retiendront notre

---

<sup>331</sup> La mairie a interjeté appel. Mais la lenteur et la corruption au sein de la justice n'ont pas permis jusqu'à ce jour le dénouement de la situation.

attention. La première concerne l'affaire des parcelles hypothéquées pour le fonds OPEP <sup>332</sup>et la seconde concerne l'affaire CEN-SAD<sup>333</sup>.

En 2001, la sous-préfecture d'Abomey-Calavi a accordé un bail <sup>334</sup>à construction à la société GBB pour la construction des logements sociaux. Pour la réalisation de ce projet, la société a eu l'aval du gouvernement pour avoir un prêt de deux milliards et demi de franc CFA auprès d'une institution financière. Les terres, objet du bail, n'ont pas servi d'hypothèque et les logements sociaux n'ont jamais été construits. En violation du contrat, la société a entrepris la cession des terres. La mairie, de peur de voir son domaine bradé, a procédé à la vente des autres terres, qui pour la plupart sont acquises par des conseillers municipaux. La mairie a procédé ainsi pour avoir des recettes et percevoir l'impôt sur les immeubles qui y seront érigés<sup>335</sup>. Le bail à construction est le contrat de bail de longue durée, par lequel le preneur s'engage à édifier des constructions sur le fond de terre dont il a la jouissance ; il a le droit de superficie et à la fin du contrat, procède à la remise de l'édifice au bailleur. Certes, le preneur a le droit d'hypothéquer l'immeuble. Mais dans l'espèce, c'est le gouvernement qui a servi d'aval ; ainsi, les terres ne doivent pas faire l'objet de cession sans l'accord de la mairie et de plus, les recettes provenant de la vente ne sont pas reversées à la mairie. Toute porte à croire une complicité manifeste de la part des divers acteurs.

La gestion financière du domaine privé des collectivités publiques constitue un goulot d'étranglement. En effet, la cession des terres urbaines du domaine privé de l'État est régie par un décret datant de la période des indépendances<sup>336</sup>. L'absence d'un référentiel de prix actualisé permet aux divers acteurs impliqués dans le bradage d'organiser leur système mafieux. La gestion du domaine privé des personnes publiques constitue un impératif d'intérêt général et d'amélioration du cadre de vie et des conditions de tous. Cet impératif ne profite qu'à une classe d'élites, car la majorité des transactions se fait sur les domaines privés des particuliers et n'est réglementé d'aucune manière, les prix fixés de façon arbitraire. Les terrains constituant le

---

<sup>332</sup>Organisation des pays Exportateurs de Pétrole

<sup>333</sup> 10<sup>e</sup> sommet des Etats Sahélo-Sahéliens de juin 2008.

<sup>334</sup> Le bail porte sur les T.F., 2601, 2602, de superficie totale 32 ha15 ca51 a.

<sup>335</sup> Propos d'un ancien maire de la commune d'Abomey-Calavi.

<sup>336</sup> Décret n°64-164 P.G./M.F.A.I.P./ E.D.T.S. du 11 septembre 1964 fixant les prix de vente et les charges de mise en valeur au mètre carré des terrains urbains du domaine privé de l'État.



domaine privé de l'État sont bradés et créent un manque à gagner important à l'État<sup>337</sup>. On procède à la création abusive de T.F. au profit des promoteurs<sup>338</sup>.

Le domaine forestier de l'État aussi subit les assauts du bradage. Les forêts de l'État, appartiennent aux personnes morales de droit public et leur gestion, protection, exploitation et autres sont soumis aux dispositions d'une loi particulière<sup>339</sup>. Il est structuré en domaine classé et domaine protégé et soumis aux droits d'usage que peuvent y exercer les personnes physiques ainsi que les personnes morales à titre temporaire ou définitif, des produits en vue de la satisfaction d'un besoin individuel ou collectif. Ce droit d'usage est exercé de façon anarchique et conduit à la destruction du domaine forestier. Toute personne physique ou morale désireuse d'exercer, la profession d'exploitant forestier, de commerçant de produit forestier, d'industriel de produit forestier doit être agréée par l'État. La carte professionnelle est individuelle mais, elle fait l'objet de transaction entre les divers acteurs. La coupe du bois dans les forêts est réglementée et malgré l'interdiction de l'utilisation de la tronçonneuse pour le sciage, cette pratique est la plus courante. Au niveau de la DGFRN<sup>340</sup>, l'absence de manuel de procédure ne permet pas le suivi et le contrôle de conformité des cargaisons de bois. Des exonérations ou franchises de droit, d'impôts ou taxes sont illégalement accordées par des autorités.

A défaut d'acquérir des terres, les populations s'installent sur le domaine de l'État sans aucune procédure formelle et de façon anarchique.

## **2- L'occupation anarchique du domaine des personnes publiques.**

L'occupation anarchique des voies, pour diverses activités, l'encombrement des voies et divers lieux publics, la construction des boutiques en matériaux définitifs sur les terrains publics, l'installation des conteneurs et kiosques aux abords des voies, des échoppes aux alentours des services publics, etc. C'est le spectacle désolant que présentent les villes africaines et particulièrement, celles du Bénin où le secteur informel s'est imposé devant l'impuissance des autorités. Les particuliers ont le droit de jouir du domaine public suivant les conditions

---

<sup>337</sup>Le référentiel de prix appliqué jusqu'en 2016 est celui de 1964. Sur cette base, un terrain de 500m<sup>2</sup> reviendra à 1000000 f CFA soit 2000/m<sup>2</sup> (3, 05 euro) ; après actualisation, le mètre carré serait à 200000 FCFA (304,90 euro) soit un écart de 9000000 FCFA soit approximativement 13720,56 euro. Selon une décision du conseil des ministres du Mercredi 19 octobre 2016, toute aliénation de biens immobiliers de l'Etat sur la base d'un référentiel de prix datant de plus de 3 ans est nulle et de nul effet. Ainsi, toute vente intervenue entre 2013 et 2016 sera nulle. Les acquéreurs pourront payer la différence calculée sur la base du nouveau référentiel de prix et en devenir définitivement propriétaire.

<sup>338</sup> Les T.F :103 extension a été créé abusivement dans le livre foncier de Cotonou (plage ouest) et 13399 du livre foncier de Porto-Novo (ex- champ de tir) cumulent plus de deux cent hectares.

<sup>339</sup> Loi n° 93-009 du 2 juillet 1993, portant régime des forêts en République du Bénin.

<sup>340</sup> La Direction Générale des Forêts et des Ressources Naturelles.

spéciales déterminées par les règlements administratifs. L'occupation peut correspondre à un besoin individuel ; ce droit d'occupation est personnel et limité au besoin indiqué et essentiellement révocable à première réquisition pour tout motif d'intérêt public sans qu'aucune condition de délais (préavis) ne soit stipulée. L'occupation du domaine public est régie par un décret désuet<sup>341</sup>, méconnu des populations et même de certaines autorités.

L'occupation anarchique du domaine public se caractérise par l'encombrement des espaces publics. L'espace public renvoie à une grande variété de lieux dont les rues, boulevards, cours, quais, parvis, dalles, jardins, esplanades ainsi que toute sorte d'espaces délimités ou de statut intermédiaire entre public et privé ; c'est l'ouverture et l'accessibilité qui en font des domaines publics. Ainsi, les espaces publics appartiennent au domaine public et sont ouverts et accessibles à tous<sup>342</sup>.

Au Bénin, le commerce de la rue a pris d'ampleur sur celui du marché, ce qui implique l'appropriation de l'espace public sans pour autant se rendre compte que c'est anormal. La cherté des places au sein des marchés, l'exiguïté des parcelles, l'augmentation sans cesse de la rente foncière, la cherté de la location de l'espace privé, la promiscuité conduisent à la prise d'assaut des espaces publics. Le poids du social sur les décisions politiques ne permet pas une applicabilité des mesures prises pour pallier la situation ; elles sont toutes restées inefficaces. L'autorisation d'occuper est systématique ainsi que les permissions de voirie, de la part des autorités. Les espaces publics sont détournés de leur objectif premier grâce au fléchissement et à la tolérance administrative.

L'occupation est souvent spontanée et cautionnée par les communs cars, elle constitue une source de rentabilité pour leur caisse. La commune intervient en aval à l'acte d'occupation pour percevoir les taxes et redevances, ce qui implique une autorisation tacite et confère ainsi à ces occupations un caractère légal. Ces espaces font l'objet de mis en bail de la part de certains occupants ; ces derniers mettent en location les espaces, perçoivent les loyers et se chargent à leur tour de reverser la redevance due aux organes en charge de la gestion de ces espaces. Selon la législation, l'occupation doit être personnelle, répondre à un besoin individuel et limité au besoin indiqué. Il est à faire remarquer que certains n'exercent que cette activité (commerce informel) de location des espaces publics pour survenir à leurs besoins. Les espaces publics sont détournés au profit d'intérêt individuel ; les échoppes installées servent de maison

---

<sup>341</sup> Décret du 29 septembre 1928, portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en Afrique Occidentale Française.

<sup>342</sup> C. LOURDIER, J-L DUBOIS, « l'insécurité dans l'espace public », in Cahiers de l'IAURIF, 2002, Espaces publics : espaces de vie, espace de ville, n°133-134.

d'habitation pour certaines personnes. Elles s'installent pour y mener leurs activités et en font leur résidence. D'autres s'y sont installées depuis des décennies (plusieurs générations sont passées) et se réclament même propriétaires. Les halles au sein des marchés ne sont pas occupées, mais, les trottoirs sont encombrés, les berges et plans d'eau comblés.

La loi de l'installation humaine s'est imposée au détriment de celle de l'État qui est devenu inexistante. La rurbanisation met l'État dans l'incapacité d'apporter de solutions, des informations de base et des mesures d'accompagnement. La législation est restée muette sur la distance qui doit séparer une construction d'une voie publique<sup>343</sup>. La pratique et l'évidence veulent que les constructions n'encombrent pas les voies publiques, mais de façon ostentatoire, les voies sont prises par les propriétaires. Pour les populations, après les bornes, le propriétaire a droit à deux mètres au-delà de ses bornes et on y construit des auvents, des terrasses et autres. Au Bénin, le contexte social est conçu de telle sorte que, une portion de parcelle que vous octroyez à votre semblable, lui permet d'outrepasser les limites objet d'autorisation ; ce qui implique souvent cette affirmation : « *tu autorises ton prochain de te couper la main, il t'ampute le bras entier* »<sup>344</sup>. Les permissions de voirie et demande d'alignement se font sur autorisation de la mairie<sup>345</sup>. La permission de voirie consiste en une occupation privative du domaine public avec une emprise qui modifie l'assiette du domaine public occupé. Cette autorisation est précaire et révocable, au cas où l'utilisation deviendrait incompatible avec l'affectation. Il faudrait une autorisation préalable ; malgré la défense faite pour toute occupation indue, les populations transgressent les règles d'alignement et d'autorisation de voirie et ce, grâce au laxisme irresponsable des autorités dans la gestion des affaires publiques. Ceux-ci, par règlement amiable, exigent le paiement d'un montant forfaitaire car, chacun y trouve son compte.

Il va falloir libérer les trottoirs et les espaces publics aux bénéficiaires.

## **B- Absence de véritable politique d'aménagement et d'urbanisme.**

La rurbanisation rapide pose d'énormes défis dans les pays en développement. Le taux d'urbanisation varie selon les définitions. La plus récente est celle retenue au cours du recensement général de la population. « *L'urbain est une zone hétérogène qui regroupe tout chef-lieu de commune ayant au moins 10.000 habitants et au moins une des infrastructures ci-*

---

<sup>343</sup> Au Gabon, cette distance est de 4-5 m d'un trottoir.

<sup>344</sup> Proverbe béninois.

<sup>345</sup> Art. 26-27, Arrêté n°3767 du 13 décembre 1939, relatif à l'établissement et aux conséquences juridiques des plans généraux d'extension et d'aménagement et des plans d'alignement.

après : bureau de poste et télécommunication, bureau de recette perception du trésor public, système d'adduction d'eau, électricité, centre de santé, collège d'enseignement général avec 2<sup>e</sup> cycle ; d'une part, et de tout arrondissement ayant au moins quatre des infrastructures énumérées ci-dessus et au moins 10.000 habitants. »<sup>346</sup>. Par manque d'attitude prospective, l'aménagement et l'urbanisation sont mal conduits. Tout comme l'occupation des trottoirs, le phénomène de l'installation humaine prend d'ampleur sans aucune considération d'une quelconque planification. Au moment de la formation des quartiers, l'État est absent et par manque de véritable plan d'occupation des terres, les constructions sont faites de manière désordonnée.

### **1- Manque de plan d'urbanisme approprié.**

L'explosion démographique dans les villes complexifie la maîtrise et la gestion urbaine. Aménager la ville constitue un casse-tête pour les États africains « *L'urbanisme est l'ensemble des mesures d'ordre architectural, esthétique et culturel, économique, administratif ayant pour but d'assurer le développement harmonieux et rationnel des agglomérations urbaines*<sup>347</sup> ». C'est également selon d'autres auteurs, « *l'étude systématique des méthodes qui permettent d'adapter l'habitat urbain aux besoins des hommes* »<sup>348</sup>. L'urbanisme intéresse plusieurs acteurs (architecte, géographe, démographe, économiste, juriste, pouvoir politique), ainsi l'élaboration des règles est-elle indispensable pour encadrer la réalisation et assurer la qualité de l'habitat et de l'environnement. Le droit de l'urbanisme se préoccupe de déterminer les conditions d'occupation du sol et de l'espace, pour un équilibre croissant entre : activités et implantations humaines d'une part et, la préservation de l'environnement et le développement urbain d'autre part<sup>349</sup>.

La législation en matière d'urbanisme au Bénin est lacunaire et obsolète ; bon nombre de textes datent de la période coloniale. Le seul texte post-colonial est la Déclaration de Politique Urbaine<sup>350</sup> qui constitue une référence en matière législative, réglementaire, de programmation et de planification. Il permet de définir : les orientations dans le cadre de la préparation des stratégies sectorielles des investissements publics urbains et de l'habitat urbain ; l'encadrement approprié des initiatives prises dans le domaine urbain par les acteurs et intervenants publics et privés et de rendre explicite le rôle de l'État et des collectivités

---

<sup>346</sup> RGP 2002, 2003. Le taux d'urbanisation est de 43 % et devrait augmenter de 46 % en 2020.

<sup>347</sup> G. Cornu, Vocabulaire Juridique, op cit.

<sup>348</sup> Dictionnaire Le Robert.

<sup>349</sup> B. DROBENKO, Droit de l'Urbanisme, 2<sup>e</sup> éd., Mémentos LMD, p.29.

<sup>350</sup> Adoptée par le Conseil des ministres du 20 septembre 1995 : Relevé n°37/SGG/, rel. du 21 septembre 1995.

territoriales. L'explosion urbaine a bouleversé les rapports entre les villes et les campagnes et a créé un déséquilibre du territoire national.

L'État, au moment de la formation des quartiers, est absent avions- nous dit ; ce qui favorise la construction de toutes sortes d'habitats avec la prolifération des bidonvilles. En effet, tout projet de construction doit être autorisé par l'autorité publique à travers la délivrance du permis de construire. Ce permis est délivré quel que soit le type de construction (habitation ou non, avec ou sans fondation), mais aucune sanction n'est appliquée aux auteurs des constructions faites sans permis de construire. La cession des terrains urbains du domaine privé de l'État est accompagnée d'une fixation des charges de mise en valeur ; ce qui fut respecté jusqu'à une période donnée avec les beaux quartiers comme Patte d'oie, Haie vive et autres. Cette exigence n'est plus respectée et les terres sont aménagées de manière désordonnée. La délivrance du permis de construire des immeubles dont la superficie dépasse cent cinquante mètre carré nécessite la présence d'un architecte ; or, cette règle est contournée et ne voulant pas payer la prestation de l'architecte, on préfère ne pas faire une demande du permis de construire.

L'urbanisme au Bénin est confronté à l'absence de véritables mesures d'occupation du sol. Les zones impropres à l'habitation sont définies<sup>351</sup> et exclues de tout aménagement spatial, urbain ou rural et interdites d'installation par des populations, notamment au cours des recasements. Toute personne installée indûment dans les zones impropres à l'habitation est considérée comme un occupant illégal et son déplacement par les autorités, le cas échéant, ne sera assujéti à aucun dédommagement. Ceci n'est qu'une mesure dissuasive qui n'est aucunement pris en compte ni par les populations ni par les autorités compétentes. Sont inclus dans les zones impropres à l'habitation, les terrains inondables, marécageux ou mouvants, les zones inondables, les zones sujettes à des pollutions nocives au bon déroulement de la vie humaine. Ce qui constitue un paradoxe au Bénin, tous les marécages ont des propriétaires et les occupants des zones impropres à l'habitation sont des occupants "légaux" car, contrairement à la loi, ils sont considérés comme des sinistrés et recasés dans d'autres zones au cours des opérations de recasement créant ainsi de nombreux conflits fonciers. D'autres préfèrent combler les marécages avec des ordures ménagères et du sable, en vue d'y ériger des édifices, ce qui entraîne l'inondation d'autres zones qui auparavant étaient habitables. Pour améliorer la gestion du territoire urbain et contrôler l'étalement de la ville, la DEPOUR a été approuvée<sup>352</sup>.

---

<sup>351</sup> Arrêté n°0002/MEHU/DC/DUA du 7 février 1992, définissant les zones impropres à l'habitation.

<sup>352</sup> La Déclaration de Politique Urbaine approuvée en octobre 2015.

Elle permettra d'engager une réforme urbaine dans le pays cependant, des actions concrètes n'ont pas suivi l'approbation pour l'atteinte des objectifs fixés.

Au Bénin, plusieurs structures sont impliquées dans la planification et la conception urbaine avec l'État qui est le principal acteur. Les politiques d'aménagement jusque-là mises en œuvre n'ont pas été concluantes ; des obstacles majeurs à la réalisation des objectifs subsistent. On peut évoquer, entre autres ; l'absence d'une harmonisation de la politique sectorielle du ministère en charge de l'habitat et de l'urbanisme avec les autres politiques sectorielles <sup>353</sup> qui influent sur l'aménagement des villes ; le défaut ou la faible application des outils de planification urbaine sur le plan local. Avec l'avènement de la décentralisation, des compétences ont été théoriquement transférées aux communes qui désormais doivent intervenir en matière d'urbanisme et de l'habitat et par ricochet en matière foncière<sup>354</sup>, compétences qu'elles partagent encore avec le pouvoir central.

La politique de logement relève des compétences de l'État central à travers le ministère en charge. Dans les objectifs de la DEPOUR, le logement occupe une grande place. Loger décentement le plus grand nombre à moindre coût et lutter contre la pauvreté constituent un objectif majeur pour le pouvoir central qui a pris plusieurs mesures pour la mise en œuvre de sa politique. Des opérations d'équipement de sites d'extension urbaine ont été initiées, avec l'encadrement plus ou moins de la profession de promoteur immobilier en vue de diversifier l'offre de logement pour une organisation esthétique de la ville. Mais force est de constater que la réalisation de ces logements ne fait l'objet d'aucun suivi et les constructions sont faites hors normes<sup>355</sup>. La situation du logement est variable et reflète le degré de pauvreté des populations qui, pour la plupart, aspirent avoir leur propre habitation quel que soit son état. Les logements réalisés par les promoteurs ne sont pas à la portée des citoyens moyens, dans un pays où le revenu par ménage est faible et le SMIG <sup>356</sup> est à quarante mille franc CFA. Ces promoteurs n'ont pas pu combler le déficit du désengagement de l'État, les investissements immobiliers privilégient les couches les plus aisées <sup>357</sup>; les logements sont bénéfiques aux politiciens et aux hommes d'affaires qui en prennent par pur agrément.

---

<sup>353</sup> Ces politiques sectorielles qui influent sur l'aménagement des villes sont, entre autres : domaine du plan et développement, infrastructures et transports, énergie et hydraulique etc.

<sup>354</sup> Légalement, les mairies sont chargées de l'établissement des plans d'urbanisme, des plans de lotissement, des plans d'aménagement, établissement des règles relatives à l'usage et à l'affectation du sol.

<sup>355</sup> Plusieurs logements sociaux réalisés dans certaines villes (Parakou, Lokossa) au frais de l'Etat béninois sont abandonnés et constituent des tanières pour les animaux sauvages et des cachettes pour les divorcés sociaux. Ces logements sont de mauvaise qualité et subissent l'effet de dégradation avancée sans que les populations au profit de qui, ils ont été réalisés n'en profitent.

<sup>356</sup> Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti qui est à 60, 98 Euro.

<sup>357</sup> A. HARISSOU, La terre, un droit humain, op cit, p.19.

En raison de l'envie très poussée des populations de rester à proximité de la ville et du coût faible des terrains dans ces zones, nous assistons au mitage ou grignotage. Le grignotage est le système par lequel on assiste à l'installation progressive des bâtiments dans un paysage non urbain. Ainsi, les terres cultivables disparaissent au profit de constructions tous azimut. Quelques communes disposent d'outils de planification et d'aménagement<sup>358</sup>, mais faute de mesures d'accompagnement, la plupart ne sont pas mises en œuvre par les autorités communales. Le cadre légal de planification spatiale, d'aménagement du territoire et des Communes est obsolète.

## **2- Absence de politique systématique de lotissement.**

Normalement, c'est le lotissement d'aujourd'hui qui fait la ville de demain, mais au Bénin, c'est l'occupation par les populations qui crée la ville.

Le développement économique et démographique a pour corollaire l'urbanisation accrue et désordonnée. Le tissu urbain naît des opérations de lotissement qui donnent une plus-value aux terrains concernés. Le lotissement est l'opération et le résultat de celle-ci, qui consiste à diviser volontairement une ou plusieurs propriétés foncières par vente ou location simultanée ou successive, en vue de l'habitation ou d'usage commercial ou industriel. C'est une opération qui normalement précède l'installation des populations. Il consiste à préparer une nouvelle urbanisation et ne concerne pas le cadre bâti. Son autorisation est souvent subordonnée à l'exécution de travaux d'aménagement<sup>359</sup>. Le lotissement est une opération de création volontaire d'un tissu parcellaire. Au Bénin, on a assisté à une vraie opération de lotissement, il y a plusieurs décennies<sup>360</sup>. Toutes les opérations actuelles sont faites après l'installation des populations créant ainsi de nombreux conflits. Les personnes compétentes pour initier un projet de lotissement sont déterminées par la loi<sup>361</sup>. Mais force est de constater que les divisions parcellaires se font sans aucun plan d'aménagement par les individus qui sollicitent le service de certains topographes ou géomètres et ceci hors de toutes règles d'urbanisme. On procède à la division des terrains privés ne disposant d'aucun titre d'enregistrement (les terrains de tenure

---

<sup>358</sup> Sur les 77 communes, une trentaine de plans directeurs d'urbanisme et 18 plans d'aménagement ont été réalisés.

<sup>359</sup> Art. 2 du Décret 55-635 du 20 mai 1955 relatif aux groupes d'habitations et aux lotissements dans les territoires relevant de l'autorité du ministre de la France d'outre-mer.

<sup>360</sup> Le dernier lotissement public réalisé sur des terrains appartenant effectivement à l'État remonte à 1984 ; c'est celui du « quartier des Ambassades », à l'Est de Cotonou. On ne cite pas d'exemple de lotissement privé. Il n'existe donc pas, a fortiori, de profession « d'aménageur - lotisseur » privé.

<sup>361</sup> Arts. 4-6, arrêté n° 0023 MEHU/DC, du 22 octobre 1996, définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin.

coutumière), sans aucune réservation d'emprise pour une viabilisation ultérieure. Toute opération initiée après l'installation des populations prend la forme de remembrement urbain et permet de régulariser les occupations anarchiques du sol par les populations. En effet, les travaux s'effectuent par rapport à la surface des terrains. Les parcelles qui font l'objet de cession ont en moyenne pour superficie cinq cent mètre carré. Au cours des opérations de remembrement, on procède à la constitution des réserves administratives et à la création des voies d'accès en appliquant le coefficient de réduction aux superficies existant. Ces opérations de remembrement connaissent souvent de nombreux obstacles à leur aboutissement.

L'administration est indifférente aux divisions foncières. Le morcellement implique une urbanisation qui porte atteinte aux espaces naturels et engendre de délicats problèmes de gestion des constructions. Les normes en matière d'urbanisme et d'environnement ne sont respectées par aucun des acteurs. Malgré l'existence d'une police spéciale de l'urbanisme, la prolifération des taudis et les constructions dans les zones inconstructibles (marécages, bas-fonds, etc.) s'observent. Aucune initiative d'amélioration de l'habitat pour mettre les logements aux normes modernes d'hygiène et de confort n'est prise de la part des autorités. Pour pallier, ce désordre urbanistique, la puissance publique devrait introduire dans sa politique foncière, la restauration immobilière et la résorption de l'habitat insalubre<sup>362</sup>. La restauration immobilière permettra de respecter le patrimoine architectural urbain en procédant aux travaux intérieurs<sup>363</sup> et extérieurs.

« *Le lotissement est la forme la plus ancienne de l'urbanisation des nouveaux quartiers spécialement affectés à l'habitation individuelle* »<sup>364</sup>. Il permet de concilier les nouvelles règles d'urbanisme et de préserver l'environnement de la dégradation. La qualité de l'environnement dépend du plan architectural adopté, ce qui impliquera désormais l'association des architectes aux constructions. De la détermination des politiques d'urbanisme en passant par l'élaboration des règles, la réalisation des opérations d'aménagement jusqu'à l'exercice des pouvoirs de police, plusieurs acteurs tant publics que privés interviennent chacun à son niveau de diverses manières. Pour certains auteurs, l'atteinte à l'esthétique des habitations et à leur insertion dans l'environnement est la dérogation. « *On peut dire que presque toutes les constructions hideuses déshonorantes sont issues souvent des dérogations aux règles de l'urbanisme* »<sup>365</sup>. Les

---

<sup>362</sup>M. VERPEAUX, N. CLARRIEL, D. MAILLOT, droit administratif des biens et urbanisme, op cit, p.135.

<sup>363</sup> A l'intérieur, ces travaux consisteront en une mise en conformité avec les normes modernes d'habitabilité en matière d'hygiène, d'équipement et de confort et ceux extérieur et d'une réfection du bâtiment.

<sup>364</sup> M. PRIEUR, Droit de l'environnement, Dalloz, 3è éd., p.704.

<sup>365</sup> Idem, p.776.



conditions d'occupation du sol et de l'espace sont devenues une préoccupation locale, car avec l'avènement de la décentralisation, le pouvoir local a désormais un rôle préétabli<sup>366</sup>.

Les opérations de remembrement telles que pratiquées sont des désastres ; c'est une manne dont les acteurs se partagent de substantiels reliquat. Le coefficient de réduction qui est appliqué aux superficies représente le pourcentage de contribution en terrain de chaque présumé propriétaires au profit des ouvrages et domaines publics. Ce coefficient de réduction appliqué n'est pas uniforme pour toutes les zones ni pour un même quartier<sup>367</sup>. Certaines superficies sont drastiquement réduites au profit d'autres qui, au départ, étaient de petites superficies. La situation devient encore plus compliquée face à un nombre élevé de détenteurs de TF. En effet, le coefficient de réduction n'est pas appliqué aux parcelles nanties de TF et il faudra réviser le coefficient de réduction pour pouvoir atteindre les objectifs, c'est-à-dire constitution de réserves, ouverture des voies, érection d'infrastructures etc.

Parfois, les constructions sont érigées après l'étude du projet de lotissement par les architectes-urbanistes, une remise en cause des travaux effectués est soulevée et donne naissance à des conflits. Certains TF sont délivrés postérieurement à la réalisation des états des lieux et sont intégrés pour une modification ultérieure des plans réalisés. Les zones dans lesquelles la surface de la voirie existante non revendiquée et la surface des équipements existants non revendiquée sont toutes nulles, le coefficient de réduction devient élevé et se répercute sur les surfaces détenues par les présumés propriétaires.

Les opérations de remembrement permettent d'ordonner les occupations du sol par les populations et l'installation plus facile des infrastructures. Mais, le déroulement de ces opérations crée plus de problèmes qu'il ne vienne résoudre. En effet, à l'étape d'état des lieux, de nombreuses modifications ; des noms fictifs y sont introduits, de présumés propriétaires qui

---

<sup>366</sup> Selon l'article 84 de la LOI N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en R.B, op cit, la commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population. Dans ce cadre, elle élabore les documents de planification nécessaires : - le schéma directeur d'aménagement de la commune ; - le plan de développement économique et social ; - les plans d'urbanisme dans les zones agglomérées ; - les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols ; - les plans de détails d'aménagement urbain et de lotissements ; délivre les permis d'habiter et les permis de construire ; assure le contrôle permanent de la conformité des réalisations et des constructions avec la réglementation en vigueur.

<sup>367</sup> Sèmè-Podji Lotissement d'AGBLANGANDAN 37,5 ; Cotonou Lotissement de LADJI 39 ; Cotonou Lotissement d'AGLA 45 ; Cotonou Lotissement de FIDJROSSE KPOTA 35 ; Abomey Calavi Lotissement de TOGBIN 35 ; Abomey Calavi Lotissement de Calavi 2e tranche 33 ; Abomey- Calavi Lotissement de Godomey tranche C 38 ; Abomey-Calavi, lotissement d'AKASSATO 2e tranche 37 ; Abomey-Calavi, lotissement de KANSOUNKPA première tranche 35.

normalement ont des parcelles dans les zones d'intervention ne retrouvent plus leurs parcelles<sup>368</sup> et le cycle infernal de conflits continue.

La lutte contre les phénomènes d'inondation et d'érosion côtière est étalée sur le temps alors que le temps est un facteur aggravant.

## **SECTION 2 : Carences des politiques locales et des acteurs du foncier.**

L'administration béninoise était déconcentrée, mais à l'avènement de la décentralisation, le transfert de compétence a été faite au profit de la mairie. Plusieurs prérogatives ont été reconnues aux communes. La capacité des collectivités locales à satisfaire les demandes des populations constitue un défi majeur à relever. Les pratiques foncières révèlent des règles ou des systèmes de règles officielles ou officieuses régissant les rapports entre les acteurs du système foncier local. Ces systèmes de règles regorgent d'incertitudes sur les droits détenus par les ayants droits quel que soit le mode d'accès au foncier.

D'importantes prérogatives sont accordées aux communes dans le cadre de la décentralisation en matière de gestion foncière ; mais cette gestion n'est pas réaliste, confrontée aux déficiences des services (paragraphe 1) et au manque de politique foncière territoriale (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : Déficience du service des affaires domaniales.**

Les communes exercent, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, des attributions qui relèvent des compétences de l'État. Ces compétences s'exercent à travers le développement local, l'aménagement de l'habitat, l'urbanisme, les infrastructures, l'environnement et autres<sup>369</sup>. La gestion du foncier constitue l'un des problèmes récurrents au sein des communes. Dans un pays à dominance rurale, le manque de régulation foncière adéquate constitue une des causes de la pauvreté<sup>370</sup>. La faible capacité des services fonciers (A) engendre un sentiment d'insécurité foncière généralisé au niveau des bénéficiaires confrontés aux pratiques peu orthodoxes (B).

---

<sup>368</sup> Dans la commune d'Abomey-Calavi, 1500 présumés propriétaires n'ont pas retrouvé leurs parcelles sur le plan d'état des lieux.

<sup>369</sup> Art. 84-96 de la Loi n°97-029, op cit.

<sup>370</sup> I. Droy, J-E. Bidou et P. Rasolofo, « Pauvreté et sécurisation foncière : les atouts et incertitudes d'une gestion décentralisée à Madagascar », Perspective n°4 Taloha n°19, janvier 2010.

## **A- Les défaillances administratives.**

« *L'administration foncière en Afrique sub-saharienne ne répond pas aux besoins.* »<sup>371</sup>

Avant l'avènement de la décentralisation, la préfecture, une structure déconcentrée de l'État, se chargeait de délivrer les permis d'habiter, de régler les problèmes domaniaux, surtout ceux qui portent sur le P. H; de superviser les opérations de lotissement, de recasement ainsi que de la cession à titre onéreux des terres au nom de l'Etat. Elle est placée sous l'autorité du Ministère de l'Intérieur. Le transfert des compétences a été fait au profit de la collectivité décentralisée qu'est la mairie.

Pour l'atteinte de ses objectifs, la mairie s'est dotée de services techniques compétents dont fait partie le service des affaires domaniales. Ce service subdivisé en divisions<sup>372</sup> est chargé de quatre ordres de mission à savoir : mission générales, permanentes, spécifiques et particulières. Ces missions de l'administration sont accomplies avec beaucoup de manquements ; dus à la configuration logistique et humaine (2) des services fonciers qui ne sont pas adaptés à cette finalité (1).

### **1- Un dispositif de gestion foncière inadéquat.**

Le transfert des compétences au niveau de la préfecture et de la mairie implique la remise des documents et autres dispositifs entrant dans le cadre de la gestion foncière. La prise en main des archives par le service des affaires domaniales de la mairie s'est heurtée à la perte ou détérioration de celles-ci. En effet, les archives domaniales et topographiques sont conservées dans des conditions déplorables et sont victimes des mites, des intempéries, humidité et usure due aux fréquentes manipulations. La reconstitution de plusieurs titres s'avère difficile ou devra être faite par le tribunal avec son cortège de difficultés (éloignement des tribunaux, procédure longues...).

La non-matérialisation constitue un handicap pour le bon fonctionnement du service des affaires domaniales. En effet, plusieurs conventions de vente afférentes à une même parcelle sont signées par les autorités locales qui, ignorent toutes informations sur ces parcelles qu'elles sont censées connaître ou qu'ils devraient connaître en y effectuant des descentes. Le manque de répertoire constitue également un goulot d'étranglement pour le développement du foncier

---

<sup>371</sup>A. DURAND-LASSERVE, E. Le ROY, « La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050 : Défis à relever et scénarios possibles », Forum Foncier et développement, Nogent-sur-Marne, 9 – 10 novembre 2010, p. 15.

<sup>372</sup> Le service des affaires domaniales comporte quatre divisions à savoir : le secrétariat, la division des Actes Domaniaux et de l'immobilier (DADI), la division du lotissement, du Permis de construire et du contentieux (DLPC) et la division de la protection du domaine municipale et des titres de propriété (DPDMTP).

dans le pays. La collectivité territoriale ne dispose d'aucun outil qui pourra renseigner sur l'identité des propriétaires terriens, des acquéreurs, du nombre de parcelles disponibles non loties et qui lui permettra également un suivi adéquat du foncier.

La gestion foncière décentralisée ouvre des perspectives plutôt optimistes, pour peu que les méthodologies et les mécanismes de contrôle soient efficaces ; mais la monétarisation de la société et la spéculation immobilière due au poids de l'argent ont très tôt estompé l'espoir des populations. Les échanges marchands sont de plus en plus importants et pour la plupart illicites, dans un pays de droit confus où c'est "le plus fort qui a toujours raison". Le maire vise la convention de vente au vu de l'attestation de non litige délivrée par les chefs quartiers ou délégués, qui ne disposent d'aucun moyen ou outil administratif pour s'assurer de la sécurité de la traçabilité des transactions effectuées sur la parcelle en cause.

L'autre revers de la médaille, c'est le fonctionnariat qui met en cause la flexibilité et l'efficacité du service public. L'administration est considérée comme un instrument de domination sur les administrés. Nombre de parcelles appartenant tant au domaine public ainsi qu'aux particuliers subissent clandestinement des mutations profit du fonctionnariat ou des hommes d'affaires qui les soudoient.

La législation et la réglementation foncières ne sont pas toujours efficaces en matière de résolution des conflits. Les solutions et conclusions du service des contentieux ne répondent pas aux attentes des citoyens qui, soit acceptent les solutions et déplacent le conflit dans le temps, soit se réfèrent à la justice qui remet souvent en cause les accords. Les procédures judiciaires étant longues et coûteuses, les accords amiables transfèrent souvent les conflits, soit dans l'espace, soit dans le temps. Les actes de l'administration foncière conduisent également à des contentieux. La non- maîtrise des terres disponibles par l'administration, entraîne la cession de celles-ci à plusieurs personnes qui détiennent des titres provenant de la même administration<sup>373</sup>.

Parfois, des parcelles disposant de T.F. sont attribuées à des tiers créant ainsi des conflits entre l'administration et les usagers dont les droits doivent être assurés par elle. Une parcelle vendue dont la convention a été signée par une autorité communale peut être remise en cause par le juge. La confusion des règles applicables à chaque situation constitue également un goulot d'étranglement au sein de l'administration foncière. La non-résolution des conflits par

---

<sup>373</sup> Sur un domaine, trois P.H. ont été délivrés par les autorités municipales de la ville de Cotonou. En effet, le 2<sup>e</sup> Adjoint au maire reconnaît les faits mais, prétend avoir signé lesdits documents par inattention. Journal Adjinakou du 14 septembre 2013.

le service du contentieux implique la présence permanente des agents de ce service devant les tribunaux pour répondre et clarifier le juge sur les situations de fraude à lui soumises.

## **2- Un personnel administratif non qualifié.**

"Le mal qui détruit l'administration foncière béninoise est de ne pas placer l'homme qu'il faut à la place qu'il faut".

L'administration béninoise est caractérisée par un mimétisme<sup>374</sup>. L'administration au Bénin n'est pas en déphasage avec le modèle de structure administratif introduit par le colon pour lui permettre de fonctionner. Ce mimétisme est dû au principe de continuité du service public, un principe fondamental du droit public, qui a inspiré le droit constitutionnel (la continuité de l'État) ainsi que le droit administratif.

La continuité de l'État est le principe selon lequel un régime politique ou un gouvernement ne peut répudier les engagements pris par ses prédécesseurs<sup>375</sup>. Ainsi, les États post – coloniaux, dans la recherche de solutions adéquates qui permettent de répondre sans se lancer dans une longue révolution ou réorganisation pouvant porter atteinte à cette continuité, ont opté pour le maintien du modèle colonial<sup>376</sup>; ceci résulte d'une part d'une volonté délibérée et d'une contrainte<sup>377</sup>. Tout comme le mimétisme législatif, institutionnel et autre, celui de l'administration n'est pas sans conséquence du fait du contexte<sup>378</sup> socio - politique et économique qu'il est déployé.

Il a été reproché à l'administration en Afrique le nombre pléthorique des agents publics (fonctionnaires), mais depuis les réaménagements structurels imposés par la B M (Banque

---

<sup>374</sup>Le mimétisme est la reproduction machinale, inconsciente des gestes et des attitudes des gens de l'entourage, Larousse (éd., 3 vol.), 1966, vol. 2, p. 986, in LANGROD, Georges, « *Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique* », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1973, n° 2, vol. XXXIX, p. 119.

<sup>375</sup> Dictionnaire Larousse Français, op.cit.

<sup>376</sup> Selon Langrod, « *la solution qui dans l'immédiat s'avère la moins compliquée est de maintenir l'ancien modèle colonial déjà tant bien que mal implanté dans le pays, ayant orienté l'esprit du personnel sur place et paraissant rodé, en y pratiquant des accommodations et des aménagements fragmentaires, conformes aux nécessités résultant de l'état d'indépendance, du souci de transition, aussi harmonieuse que possible de la nécessité d'une certaine modernisation progressive* », LANGROD, Georges, op cit., p.120.

<sup>377</sup> Les autorités des États postcoloniaux étaient pour la plupart des "fonctionnaires" au service de l'administration coloniale, dont ils étaient les commis. Aux lendemains des indépendances, ces commis avaient l'obligation de perpétuer le système dont ils avaient bénéficié d'une part et d'autre part, pour continuer par recevoir le soutien de leurs anciens maîtres, ils devraient s'y consacrer contre vents et marrées. Voir à cet effet, TIMSIT, Gérard, « *Modèles administratifs et pays en développement* », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1976, n°4, vol. XLII, p. 353.

<sup>378</sup> « *Toute administration héritant d'une tradition est faite pour d'autres lieux et d'autres lieux. Les habitudes romaines et napoléoniennes se retrouvent encore dans les lycées les casernes et les tribunaux* », M.N.Bodart, in J. BUGNICOURT, *Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement*, *Revue française de science politique*, 23<sup>e</sup> année, n°6, 1973. P.1241.

Mondiale), ce nombre est en baisse. L'engouement autrefois très fort pour accéder à la fonction publique se retrouve en baisse, car la fonction publique n'offre plus un gage pour un avenir meilleur de la postérité, compte tenu du traitement salarial dérisoire par rapport à celui offert par le secteur privé, les projets, les ONG et les institutions internationales. Le défi auquel est confrontée l'administration de nos jours est le déficit en personnel qualifié. En effet, l'administration béninoise est encline à la politisation et à l'ethnisation. Les recrutements, affectations, mises en formation et autres se font souvent en considération de la coloration politique. En effet, pour être mieux loti dans l'administration, la politique en est l'assurance. Peu importe votre compétence ou votre performance, l'adhésion au parti de l'équipe dirigeante vous garantit des postes stratégiques.

La politisation embrasse tous les secteurs de l'administration béninoise et le foncier n'y fait pas exception. Les collectivités territoriales ont hérité du personnel des préfectures constitué de 94 % d'agents d'exécution, de 6% de cadres de conception et d'encadrement <sup>379</sup>; ce qui implique que bon nombre des agents n'ont aucune maîtrise des affaires foncières. Les collectivités territoriales ne peuvent recruter un nombre important d'agents qualifiés compte tenu du budget dont elles disposent. Il convient de rappeler que l'administration béninoise est caractérisée par une lenteur légendaire. Cette lenteur est favorisée par le système de parrainage administratif qui fait obstacle à la mise en œuvre des sanctions en cas de manquement professionnel. Le manque de personnel qualifié constitue un obstacle au développement et maintient l'administration dans une léthargie profonde. Cette situation impacte négativement sur les procédures de délivrance des actes aux usagers. En outre, le positionnement des cadres et leur remplacement incessant, devenus une mesure de gratification, ne sont pas de nature à favoriser le suivi des dossiers importants.

## **B- Des pratiques peu orthodoxes.**

La gestion de la croissance urbaine dans les pays en voie de développement se heurte à l'encadrement de la propriété foncière. Les différentes politiques mises en œuvre pour la sécurisation des terres, des investissements et la réduction de la pauvreté ne sont que stéréotypées. La prise considérable de valeur du foncier constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre d'une politique adéquate et des pratiques informelles se développent au détriment des lois en vigueur. Les acteurs impliqués dans la gestion foncière recherchent des accords et

---

<sup>379</sup> Le Municipal, « Décentralisation au Bénin : Le bilan de trois ans de vie des communes », Le Quid de la décentralisation, Cotonou, 2006, p. 14.

initient des règles de procédure qui augmentent l'incertitude et l'imprévisibilité dans les relations avec les administrés pour qui, la sécurité foncière ne relève davantage que d'un sentiment et d'une perception que de la mise en œuvre de réformes ambiguës.

Ces pratiques qui sont assimilées à de l'anarchie ne répondent à aucune orthodoxie et se manifestent par un népotisme (1) suivi d'une technique de dation en paiement (2).

## **1- Le népotisme foncier.**

Le népotisme constitue un abus de pouvoir d'une personne haut placée à faire accorder des faveurs à sa famille<sup>380</sup>. En matière foncière, elle consisterait à faire bénéficier des avantages (suspension de travaux, réduction de frais, exonération...) aux membres de sa famille par une autorité détenant un pouvoir. Les fonctionnaires utilisent leur influence au profit de leurs proches, de leurs amis politiques et de leurs autres amis. Le népotisme est patent dans les opérations foncières. Il instaure une rupture d'égalité entre les citoyens alors que « la loi doit être la même pour tous. Soit elle favorise tout le monde, soit elle sanctionne tout le monde sans exception ». On bafoue les lois de la République pour faire plaisir aux membres des élus.

L'État et les collectivités territoriales peuvent disposer de leurs domaines privés et en faire l'usage qu'ils en veulent. Les terres appartenant au domaine privé des collectivités ou de l'État peuvent faire l'objet de cession, soit par adjudication soit de gré à gré à titre onéreux. Mais force est de constater que ces terres sont cédées aux parents des personnes chargées de l'adjudication. Des fois, aucune publicité ou information n'est portée à l'endroit des populations pour les informer d'une telle cession. Le système de prête-nom aussi est utilisé et les terres sont bradées au profit des autorités ou de leurs parents, à des fins personnelles, clientélistes et claniques. Des listes parallèles sont créées en vue de favoriser certaines personnes. Pour les opérations de recasement ou de dédommagement, la clé de répartition stipulée dans les documents officiels n'est pas respectée et présente des incohérences. Des familles entières sont ignorées alors que d'autres se partagent la part du gâteau. On inscrit les noms des membres de la famille proche ou éloignées, parfois des noms fictifs. Les terres qui sont bien situées ou qui seront valorisées par un projet de développement futur, sont souvent la cible de ces prédateurs.

---

<sup>380</sup> Confère affaire « bradage de domaine public », impliquant le préfet de l'Atlantique (un des départements du Bénin). En effet, le domaine affecté pour la réalisation d'un projet touristique a fait l'objet de morcellement et de vente de la part de ce préfet, qui en a fait bénéficier également quelques membres de sa famille. Il a été condamné à un an d'emprisonnement et à deux million d'amende, par la CRIET.

Les directives administratives sont reléguées au second rang et l'on assiste aux suspensions de nombreux travaux d'intérêt général au profit d'intérêts individuels. La terre étant une source de richesses, elle est octroyée souvent aux autorités en signe de reconnaissance d'une nomination ou d'un service rendu. Des réductions sont accordées sur les droits d'enregistrement de certaines catégories de personnes. Pour ce qui concerne les frais de bornage, plan et autres, des exonérations leur sont aussi accordées.

Les décisions de justice sont rendues souvent en faveur de celui qui détient le pouvoir, du nanti ou par accointances politiques et religieuses. En matière foncière, le népotisme fait exclusion de ceux qui ne font pas partie de la famille, du clan ou de la région d'espérer avoir des terres. Il constitue une discrimination et un frein au développement local.

Ces acteurs agissent sans savoir que les "Hommes" passent et que les institutions demeurent. Existe-t-il un traitement pour assainir le domaine ? Nous sommes loin de cet idéal de rupture, car même s'ils sont dénoncés, tout se met en œuvre pour qu'il n'y ait pas une suite favorable.

## **2- La technique de dation en paiement.**

La dation en paiement consiste à échanger l'objet même du paiement, en employant pour satisfaire le créancier, une chose autre que celle qui faisait objet de l'obligation<sup>381</sup>. En matière foncière, elle consiste pour la mairie de payer en nature le géomètre chargé de l'exécution des travaux de recasement, lotissement, remembrement. Ce paiement consiste à transférer au géomètre des biens immobiliers notamment des parcelles qu'il sélectionne dans les lots remembrés. C'est une pratique générale pour les géomètres de se faire payer en terre, en vue de ne pas faire face à l'insolvabilité du maître d'ouvrage.

En appliquant le coefficient de réduction, un nombre déterminé de parcelles doit revenir à la collectivité publique en réserve afin qu'elle puisse constituer son domaine public ou avoir des terres pour faire des réalisations. En complicité avec le service chargé des affaires domaniales, le nombre de parcelles à restituer à la mairie est réduite et partagé entre les géomètres et les agents de ce service. Ces terres ne font l'objet d'aucune immatriculation ni de mutation et sont revendues automatiquement à d'autres citoyens qui enclenchent la procédure et se font délivrer un P.H.

Sur les parcelles restituées à la mairie, qui serviront à réaliser des infrastructures d'intérêts publics et de voies d'accès, s'effectue le paiement de la prestation du géomètre.

---

<sup>381</sup> G. Cornu, Vocabulaire juridique, op cit.



Ensemble avec les autorités communales, on évalue le prix de la prestation et on attribue le nombre de parcelles qui pourrait lui correspondre. Les parcelles qui lui seront attribuées sont choisies par lui-même. Il procède plus tard à la vente de ces parcelles aux particuliers qui, voulant s'installer sont confrontés à l'opposition des propriétaires terriens. Ces derniers, n'ayant pas toujours les moyens de faire face aux frais liés aux opérations de recasement, affichent leur désaccord pour l'installation du nouveau propriétaire.

Les propriétaires de terriens aussi sont confrontés à cette situation de dation en paiement. Pour faire face aux frais, ils sont obligés de céder une partie de leurs propriétés. Cette partie, objet de cession, est choisie unilatéralement par les membres de la commission. Il s'en suit des contestations, car les parcelles qui sont bien positionnées sont prises et parfois le propriétaire se retrouve avec des parcelles de moindre valeur ou inconstructibles. Ce système est censé de régler le problème d'une part d'insolvabilité des populations au cours des opérations de recasement, remembrement, lotissement ; d'autre part, il devrait permettre à la collectivité locale de disposer suffisamment de domaine. Cependant, il est détourné au profit des membres des services des affaires domaniales et des opérateurs géomètres et constitue une source d'enrichissement pour eux.

## **Paragraphe 2 : Absence de politique foncière territoriale.**

Les conditions d'occupation de l'espace et du sol constituent une préoccupation globale en raison des phénomènes généraux qu'elle produit (démographie, développement économique, etc.) mais elle sous-tend également une approche locale, car les modalités de développement se réalisent aussi à ce niveau<sup>382</sup>.

Le développement est un « *ensemble d'actions qui fait passer une collectivité d'un type de société à un autre, caractérisé par un degré plus élevé d'intervention de la société et de ses membres sur elle-même* »<sup>383</sup>. Le Bénin a fait cette option en instaurant des entités administratives territoriales qui ont pour vocation de s'auto-gérer avec toutes les conséquences juridiques et politiques qu'implique une autonomie administrative locale. Ces entités administratives ne doivent pas être considérées comme « *une simple formule de gestion par laquelle, elles prennent le relais de l'État central. Mais elles doivent être considérées comme des entités politiques ayant des pouvoirs de décision pour la gestion administrative locale* »<sup>384</sup>.

---

<sup>382</sup> B. DROBENKO, Droit de l'urbanisme, op cit, p.53.

<sup>383</sup> A. TOURAINÉ, La voix et le regard, Paris, Ed du Seuil, 1978, p.36.

<sup>384</sup> S. ROBERT, « Quelques réflexions sur la décentralisation et le développement démocratique en Guinée : le cas d'un projet pilote d'appui aux collectivités décentralisées », in GEMDEY, (dir.), les avatars de l'État en AFRIQUE, Ed. Karthala, 1997, p.162.

La commune est devenue un échelon central de la gestion foncière. L'exercice de ce pouvoir à travers la gestion foncière par les collectivités locales est confronté à l'expansion démographique, qui entraîne un basculement rapide du rural vers l'urbain et l'apparition de nombreux quartiers sous-équipés. L'occupation non maîtrisée de l'espace tant en zone rurale qu'urbaine et également dans les périphéries entraîne de multiples problèmes. Une absence de la maîtrise de la gestion foncière par les autorités administratives en charge crée une anarchie dans les opérations de remembrement et de recasement (A) et une forte politisation des opérations de lotissement (B).

### **A- Anarchie dans les opérations de remembrement et de recasement.**

Normalement, le lotissement précède toujours l'installation des populations ; mais au Bénin, c'est la situation inverse qui est observée ; l'installation des populations précède le plus souvent les opérations de lotissement. Après l'installation, les autorités se contentent de régulariser ces occupations qui sont faites de façon anarchique, par la procédure de remembrement et de recasement. Ces opérations sont souvent réalisées de façon arbitraire, ce qui constitue des sources de conflits entre, soit autorités et populations, soit entre populations elles-mêmes.

Au Bénin, avoir sa propre maison, son habitation et sa propre parcelle constitue un dogme, ce qui implique le fort attachement au sol. Il faut objectiver l'ampleur du caractère non seulement sacré, mais aussi passionnel de la valeur « terre » pour en connaître les mécanismes auxquels elle donne lieu. La demande accrue de terres entraîne le morcellement fréquent des domaines par les particuliers. Ces morcellements sont faits sans aucune sécurité juridique, dans des conditions précaires, sans aménagement.

Pour régulariser ces occupations informelles, des opérations de remembrement et de recasement sont faites, mais ces opérations ne tiennent pas souvent compte du plan directeur d'aménagement (1) et perdurent dans le temps (2).

#### **1- Non-respect du plan directeur d'aménagement.**

L'aménagement désigne l'ensemble « *des actes des collectivités locales ou des établissements publics qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire et à autoriser des actions ou des opérations et d'autre part, à assurer l'harmonisation des actions ou de ces opérations* »<sup>385</sup>. Il vise le "milieu physique" (le territoire et les usages qui en

---

<sup>385</sup> B. DROBENKO, Droit de l'urbanisme, op cit, p.124.

sont faits) ainsi que tout ce qui s'y trouve (en surface comme en dessous). En milieu urbain, l'objectif est la préservation de l'environnement, notamment la qualité de l'air, le style et la disposition des édifices<sup>386</sup>. Il consiste à faire la répartition rationnelle et équitable de l'utilisation des espaces d'un pays dans une vision prospective en fonction des ressources humaines, naturelles, économiques.

L'arsenal juridique béninois dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme est loin de cet objectif, car constitué des textes surannés<sup>387</sup>, la plupart <sup>388</sup>datant de la colonisation. L'organisation judicieuse de l'espace et le contrôle rationnel de l'utilisation du sol ne sont pas assurés efficacement par la législation. Les opérations d'aménagement et d'urbanisme se réalisent sans recours systématique à la réglementation. Cette situation engendre d'énormes conflits et contribue à l'insécurité foncière.

Avec la décentralisation, plusieurs communes ont élaboré leur schéma directeur d'aménagement communal (plan de développement communal) mais, qui ne sont véritablement pas mis en œuvre, car n'ayant pas de base juridique. Des actions <sup>389</sup>ont été menées par les autorités, sans pour autant permettre de réguler le problème de l'aménagement. Les occupations des zones inconstructibles ou non loties sont toujours en vogue. Les projets, les programmes, les stratégies et politiques de développement ne sont pas conformes aux principes définis dans les textes. Les infrastructures sont installées dans des zones incompatibles à leur existence : centres de santé et collèges dans des zones inondées, les logements sociaux abandonnés dans des zones non loties. Inondation, érosion côtière, on en finit jamais avec, faute d'analyser avec rigueur et objectivité les causes et les conséquences.

Au cours des travaux de recasement et de remembrement, les textes sont violés de manière flagrante. En effet, les immeubles régis par le droit moderne sont traités de manière à ce que leur superficie initiale soit maintenue et ne subisse pas l'application du coefficient de réduction. Même si l'immeuble est construit de manière à porter atteinte à l'exécution des travaux, des moyens de contournement sont recherchés et les immeubles de tenure traditionnelle limitrophes bénéficient de cet avantage également. Normalement, après les

---

<sup>386</sup>J. E. GNELE, Dynamique de planification urbaine et perspectives de développement durable à Cotonou (République du Bénin)), thèse de Géographie et Gestion de l'Environnement, UAC, FLASH, 2010, p.13.

<sup>387</sup> Arrêté n° 3767 TP du 13 décembre 1939, relatif à l'établissement et aux conséquences juridiques des plans généraux d'extension et d'aménagement et des plans d'alignement.

<sup>388</sup>Décret n° 95-341 du 30 octobre 1995, portant approbation de la déclaration de politique urbaine.

<sup>389</sup> En 2000, la politique nationale d'aménagement a été formulée ; 2003 création de la délégation de l'aménagement du territoire ; 2005 : lancement de conseil national d'aménagement du territoire ; 2004-2005 : instauration d'un débat national sur la gestion de l'espace national ; 2006 : élaboration de la stratégie opérationnelle d'aménagement du territoire ; et en 2010 : l'adoption du document de stratégie opérationnelle de mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire.

opérations d'état des lieux, aucun immeuble ne peut plus changer de statut ; mais des T.F. sont délivrés à certaines personnes même sur recommandations des acteurs chargés des opérations après cette étape, ce qui remet en cause le plan d'aménagement déjà établi.

Le manque d'une planification réelle de l'aménagement au plan local entraîne une urbanisation désordonnée. Les villes sont des lieux où se rencontrent des conditions sociales, économiques et environnementales extrêmes ; leur planification et gestion s'avèrent complexes. Elles sont souvent des endroits captivants, mais ne sont toujours pas des lieux viables<sup>390</sup>. L'aménagement est une responsabilité locale et il va falloir le repenser autrement.

## **2- Des opérations qui perdurent.**

Les opérations de remembrement et de recasement constituent un lieu stratégique de captation d'accumulation de ressources financières et sociales. Officiellement, elles constituent une source de richesse de la commune, mais officieusement c'est une source d'enrichissement des acteurs impliqués. Ces opérations constituent « une "manne" dont les acteurs se partagent de substantiels reliquats »<sup>391</sup>. Plusieurs opérations de remembrement entamées depuis des décennies n'ont jamais connu leur épilogue.

De nombreux litiges sont issus de ces opérations entre les divers acteurs : litiges entre propriétaires terriens et acquéreurs, géomètres et population, géomètres et membres du comité de lotissement, géomètres et autorités communales, etc. Ces litiges donnent lieu à des conciliations à n'en point finir, des réunions de crise. Des opérations de remembrement ont été suspendues mainte fois sur ordre des autorités communales, en vue de remédier un tant soit peu au mal qui gangrène le secteur. Normalement, un bon lotissement ne doit pas dépasser deux ans mais, des travaux de remembrement et recasement ont été lancés depuis près de 35 à 40 ans, voire 50 sans jamais connaître de fin jusqu'à nos jours<sup>392</sup>. La durée des travaux d'état des lieux ne permet plus de reconstituer et d'identifier les limites des parcelles relevées. Il faut chercher à reprendre bon nombre de travaux d'état des lieux ; ce qui ne fait qu'augmenter le taux de conflits fonciers et prolonger le temps des travaux.

Sur le terrain, on assiste à une incohérence entre les projets parcellaires et l'application faite. Les documents qui régissent les lotissements ne sont pas respectés ce qui donne lieu à de l'improvisation avec des recasements sur des périmètres non maîtrisés. Des sinistres

---

<sup>390</sup> J. E.GNELE, *Idem*, p.63.

<sup>391</sup>G. TOSSOU, Chef service planification et développement urbain à la DGUF.

<sup>392</sup> Depuis 1974, les travaux de lotissement ont été confiés au cabinet DJINADOU dans la commune d'Abomey - Calavi par le préfet d'alors Soulé DANKORO.

recherchent leur point de chute désespérément depuis 10, 16, 20 ans ; ces points de chute ayant disparu. Dans presque toutes les communes, presque toutes les opérations de remembrement et de recasement n'ont jamais connu de fin. La gestion de ces opérations souffre évidemment, de l'absence de règles claires. L'encadrement des opérations est incohérent. Les pouvoirs intervenants sont multiples et concurrents, provoquant l'allongement des procédures, qui d'une part leur sont bénéfiques<sup>393</sup>, opposant de nombreux obstacles.

## **B- Politisation des opérations de lotissement.**

Constitue un lotissement, « toute division d'une propriété foncière en vue de l'implantation de bâtiments qui a pour objet ou qui, sur une période de moins de dix ans a eu pour effet, de porter à plus de deux le nombre de terrains issus de la dite propriété »<sup>394</sup>. Toutes opérations de lotissement doivent être subordonnées à une autorisation de lotir. Cette autorisation peut être subordonnée à l'exécution des travaux d'aménagement : voirie, assainissement, alimentation en eaux, électricité, éclairage public, etc., ainsi qu'à la réserve d'emplacements destinés à des édifices et services publics, à des voies et places publiques et à des espaces libres. L'édification de constructions, ainsi que la vente ou la location des immeubles des terrains compris dans un groupe d'habitation ou de lotissement ne peuvent être effectuées qu'après la réalisation de ces travaux d'aménagement. Pour le législateur béninois, le lotissement est une opération de création volontaire d'un tissu parcellaire. Il consiste à diviser un terrain en plusieurs parcelles destinées à la construction<sup>395</sup>. Il doit être réalisé en conformité avec les options de développement sur l'initiative des personnes déterminées par la loi avec l'autorisation du ministère en charge de l'urbanisation.

Le lotissement s'impose comme voie de développement, de rationalisation de la gestion urbaine ; mais cet outil au service du développement urbain est mal exploité par les acteurs intervenant dans le domaine qui, malgré l'existence de la loi la contournent (1) et procèdent à des détournements d'espace (2).

---

<sup>393</sup> H. VIEILLARD-BARON, « Bamako : croissance urbaine et problème de lotissement », in la ville fragmentée. Le lotissement d'hier et d'aujourd'hui, Persée, villes en parallèle, 1989, 14, p.248.

<sup>394</sup> Art. R.315-1 Code de l'urbanisme français.

<sup>395</sup> Arrêté n°0023 MEHU/DC/DU, du 22 octobre 1996, définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin.

## **1- Pratique non régaliennne du lotissement.**

Le lotissement était au centre de la politique coloniale d'aménagement du territoire. Il était préalable à l'installation de la population. De nos jours, l'installation se fait préalablement avant que toutes mesures d'urbanisation ne soient prises. Le lotissement est devenu un instrument de régularisation aux mains d'une mafia bien organisée.

Le projet de lotissement est établi en priorité dans les zones disposant d'un plan directeur d'aménagement ou d'un plan directeur d'urbanisme régulièrement approuvé pour assurer la conformité avec les options de développement. Les opérations de lotissement sont exécutées sans tenir compte d'aucun plan existant ; on improvise la création des infrastructures pour pouvoir réaliser le projet de lotissement. Les communes ne disposent pratiquement pas de plan de développement ou même si ces plans existent, on n'en tient guère compte. On constate une différence entre les réalisations sur le terrain et le plan de lotissement établi ; des constructions dans certaines zones au profit de certaines catégories mais qui ne font pas partie du plan de lotissement. Des immeubles qui doivent être démolis sont épargnés au détriment de ceux dont les propriétaires n'ont ni moyens ni connaissance. Toutes tentatives pour que le propriétaire lésé soit rétabli se soldent en échec, car c'est une mafia bien organisée.

Les plans de lotissement sont exécutés sans solliciter la structure compétente pour le contrôle (IGN). La loi sur les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement est violée sous le regard impuissant des autorités. Profitant aussi de l'ignorance de la population, de nombreux acteurs et particulièrement des failles législatives, les marchés de lotissement sont octroyés par clientélisme. Les contrats sont signés avec les géomètres qui, à leur tour, soustraient avec des agents qu'ils emploient. N'ayant toujours pas les compétences requises, ils exécutent les travaux comme bon leur semble ; ce qui crée de difficultés sur le terrain. Il est loisible pour toute personne de s'improviser géomètre sous le couvert d'un cabinet<sup>396</sup>. Ses agents deviennent des propriétaires terriens et vendent les terres qu'ils ont usurpées (certains propriétaires demeurant introuvables). Les données parcellaires des urbanistes sont manipulées et de titres de propriété sont délivrés à leurs acquéreurs.

Les commissions qui sont installées dans le cadre des lotissements sont devenues la chasse gardée de certains élus. Le choix des membres devant faire partie de ces commissions fait l'objet de marchandisage et de hautes pressions politiques. Certes, les populations y sont

---

<sup>396</sup> Dans nos recherches, au niveau d'un cabinet agréé, nous avons rencontré des personnes qui n'ont reçu aucune formation dans le domaine (topographie-géomètre) mais qui se sont fait former sur le terrain. Ces personnes sont déployées sur les terrains et agissent au nom du cabinet. Elles ont posé des actes d'escroquerie, de spoliation, de stellionat, etc., qui ont conduit le DG en prison. Le cabinet avait été entre-temps interdit de toute intervention sur le territoire local, mais avec l'intervention des hommes politiques, il a repris ses activités.

associées, mais les choix se font sur la base de corruption. Ce n'est plus les sages, les notables, les propriétaires terriens qui en font partie, mais ceux qui ont une forte capacité managériale. Les opérations foncières permettent aux élus de satisfaire leurs obligations clientélistes et d'élargir leur électorat. Le Bénin a des réalités qui ne sont pas appréhendées par le droit moderne. En effet, faire partie de ces commissions n'est pas chose facile ; on y rencontre des forces occultes qui se concurrencent.

Les populations sont escroquées par les acteurs de lotissement qui profitent de leur état d'ignorance. En effet, sur un lot après le remembrement, des chutes de terres sont dégagées et normalement font l'objet de cession de la part de la mairie. Mais, les acteurs prennent de l'argent chez des personnes se montrant intéressées et finalement, c'est la personne la plus disant qui arrive à avoir la chute. Le problème au niveau du foncier est également institutionnel. Aux lendemains des indépendances, presque tous les hauts commandements de l'administration disposent des hectares après avoir spolié les populations. Les populations sont toujours spoliées, mais de manière discrète<sup>397</sup>.

Toutefois, des mesures doivent être prises et accompagnées de plus de rigueur dans la conduite des opérations de lotissement et ce, dans le strict respect de la réglementation en vigueur. La mauvaise gestion des lotissements conduit au détournement des espaces.

## **2- Le détournement d'espace.**

Les opérations de lotissement sont exécutées au bon gré de chaque acteur, devenues une foire d'empoigne entre les différents acteurs impliqués, qui font des acquéreurs les dindons de la farce. Les détournements sont devenus de véritables techniques d'encadrement des villes, ils constituent un moyen de manipulation de la ville au gré des circonstances et des intérêts des plus puissants.

La mafia foncière capte la rente foncière au détriment des réserves administratives. En effet, on ne retrouve pas des parcelles dans le répertoire d'état des lieux et pour cause, elles ont été vendues par les lotisseurs<sup>398</sup>. Plusieurs réclamations ont fait de ces personnes des sinistrés qui, depuis des années, font le parcours de combattant pour retrouver leur point de chute. Ce qui est encore plus marrant, de faux sinistrés sont intégrés à la liste et sont plus prioritaires que les vraies victimes.

---

<sup>397</sup> Si pour 1000 carrés, on applique un coefficient de 35 %, le nombre d'infrastructures prévues pour la zone est largement en deçà de la superficie obtenue en faisant la somme des réductions opérées sur la base des superficies disponibles. Des voies fictives sont créées par les propriétaires et sont transformées en parcelles, ce qui fait gonfler le coefficient à 40 % alors que dans la normale, le coefficient ne devrait pas excéder 20 %.

<sup>398</sup> M. TOKPO, chargé des contentieux à la mairie d'Abomey-Calavi.

« *La terre est partagée comme de petits pains entre les élus qui en avaient la chasse gardée* »<sup>399</sup>. Les prévisions d'urbanisation se heurtent à la cupidité et à l'avidité des acteurs : les voies quarante prévues dans les plans de lotissement sont morcelées et vendues souvent à de hautes personnalités. A l'intérieur de vastes îlots délimités par la voirie principale, des rues manquent cruellement. Elles ont été fermées et transformées en parcelles pour assouvir les desideratas de certaines personnes. Les aires de jeux qui contribueront à l'épanouissement de la population sont morcelées et vendues, les places des marchés font l'objet de ventes multiples. Les opérations de lotissement constituent ainsi une source de profondes inégalités et de multiples formes d'extorsions et mettent en jeu de nombreux intérêts inavoués. La terre a perdu son pouvoir sacré au profit du pouvoir économique.

Tout changement d'affectation ou de destination d'une réserve administrative doit au préalable recevoir l'avis favorable de la Commission Nationale d'Urbanisme conformément à la réglementation en vigueur. Mais, cette loi est bafouée et les réserves foncières ou les terrains de l'État sont morcelés, vendus illégalement ou cédés à titre gratuit, soit par des conseillers soit par les géomètres en complicité avec les conseillers. Ce qui est plus dramatique, ce sont des réserves qui sont demeurées introuvables<sup>400</sup>, alors que l'opération est initiée pour constituer des réserves en vue de viabiliser par la réalisation des infrastructures.

Les lotissements sont faits à l'improviste, sans aucune base de planification en niant les règles de l'art avec érections de bâtiments là où il ne fallait pas (orientation, ensoleillement, vent, drainage, dimension, etc.). Le développement de l'espace urbain est chaotique en l'absence de politique et de contrôle efficace en matière de gestion foncière.

---

<sup>399</sup> F. HESSOU, élu communal de la mairie d'Abomey-Calavi.

<sup>400</sup> Dans un lotissement terminé à 80 %, on n'a retrouvé aucune réserve administrative.



## **TITRE 2 : Processus d'élaboration et de mise en œuvre de la réforme foncière.**

Tel un virus, le vent des réformes dans le domaine du foncier a embrasé toute la sous-région ouest – africaine ; le Bénin n'y fait pas exception.

Dans la volonté d'apporter un plus aux systèmes fonciers flous, victimes d'une gestion impartiale, un engouement vif a été suscité tant de la part de l'opinion publique que des divers acteurs impliqués dans le domaine. La situation foncière ne permettait pas aux investisseurs de s'aventurer sur le terrain d'investissement, tant l'insécurité est de taille. Cet état de choses fut favorisé par une législation imprécise et une pratique empreinte de tolérance notoire.

Face à la recrudescence des conflits, des malversations, de l'ampleur de la corruption et une gestion opaque du foncier, une réforme législative est souhaitée. Elle s'analyse en un rétablissement d'une politique de justice sociale au sein d'une population dont les droits sont restés longtemps dans l'informel, victimes d'une reconnaissance juridique faible et marginale. Plus qu'un simple changement de rapport de force politique entre gouvernants et gouvernés, la réforme en matière foncière constitue une rupture d'avec la mauvaise gouvernance qui induit de nombreuses situations de conflits. Plusieurs raisons expliquent ces situations de crise : le manque d'encadrement des prérogatives de l'État qui permet des abus et accroît l'insécurité foncière, ainsi qu'un déficit de coordination entre les multiples structures de réforme, entraînant un chevauchement des compétences et réduisant l'efficacité des institutions ; les textes régissant la propriété foncière de nos jours ont des failles et ne répondent que peu à l'équité sociale.

Le foncier, longtemps victime des textes, pour la plupart anachroniques, a connu d'ambitueuses réformes qui ont été initiées, mais ont conduit à des réformettes. Des mécanismes et des stratégies ont été mis en œuvre pour opérer ces réformes. Le processus fait une démarcation claire entre le foncier rural et celui urbain. Partant d'une réforme progressive (**chapitre 1**), elle aboutit à l'élaboration et la mise en œuvre du nouveau système foncier (**chapitre 2**).

## **CHAPITRE 1 : Une réforme progressive.**

« L'action est la première marche vers le succès »<sup>401</sup>.

Autant un foncier sécurisé permet un développement économique stabilisé, autant une insécurité foncière constitue un obstacle au développement<sup>402</sup>. La réforme foncière, en tant qu'outil de justice sociale, cristallise les espoirs des populations en proie aux changements en matière de gestion foncière. L'établissement de la justice foncière reste un projet de politique globale qui concerne et implique toute la population dans la voie du développement socio-économique.

Pour certains auteurs, « *le droit de propriété est une institution de la nature* »<sup>403</sup>. Mais depuis les nombreuses mutations socio-économiques, il ne constitue plus « *un droit naturel, mais une pure création de la société, une création de l'État* »<sup>404</sup>. Ainsi, l'État se trouve dans l'obligation de créer les conditions de sécurité en vue de la jouissance de leurs droits par les populations pour un progrès tant individuel que collectif. L'insécurité étant présente aussi bien dans les zones rurales qu'urbaines, alors des doutes, craintes et critiques acerbes sont formulés à l'endroit de la loi foncière. A cet effet, des réformes sont entreprises tant sur le plan institutionnel qu'administratif. Le processus de la réforme foncière s'est fait de manière progressive et ce sur plusieurs décennies.

Sous l'aiguillon de la communauté internationale, les pouvoirs publics, appuyés par les mobilisations de la société civile, ne sont pas restés inactifs. Pour atteindre cet objectif, la réforme a été entreprise dans le domaine urbain à travers le projet d'appui à la réforme du foncier urbain (Section 1) et celle relative au foncier rural (Section 2).

Le fossé entre les intentions affichées par le législateur, les interprétations et les dérives que les textes subissent sur le terrain est très profond.

### **SECTION 1\_ : Le projet d'appui à la réforme du foncier urbain.**

La réforme du foncier urbain passe par la sécurisation des droits fonciers détenus par les populations. En effet, le droit moderne est appliqué aux immeubles ayant fait l'objet d'immatriculation (disposant de T.F.) ou ceux disposant de titres administratifs tels que le P.H. Soumettre sa terre à ce régime d'immatriculation sans lequel il n'existe pas de véritable

---

<sup>401</sup> Pablo PICASSO.

<sup>402</sup> BM, Politiques foncières pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté, résumé analytique, 2004, p.5.

<sup>403</sup>B. TERRA, « du régime de la propriété dans le code civil » in « le code civil 1804-1904 : livre du centenaire », éd. DALLOZ, avril 2005, p.336.

<sup>404</sup>TERRA(B), idem, p.335.

propriété de sol n'est pas accessible à tous à cause de plusieurs facteurs qui empêchent son essor.

La création de la richesse ainsi que l'émergence d'un marché foncier sécurisé passent par la protection et la stabilisation des droits de propriété. Ainsi, transformer l'immobilier en un "actif monnayable" ou en un véritable "capital productif" est devenu un défi majeur pour les gouvernants dont «*le but est l'abondance ou la sauvegarde de la propriété, et l'abondance requiert l'émancipation du désir d'acquérir*»<sup>405</sup>. A cet effet, stimuler le désir d'acquérir reviendrait à l'émanciper en y apportant des aménagements qui favoriseront les investissements durables. De nombreuses initiatives de sécurisation ont été prises dans le cadre du projet d'appui à la réforme du foncier urbain.

En vue de sécuriser les droits de propriété et d'améliorer le cadre juridique du foncier, l'immatriculation collective a été initiée (**Paragraphe 1**), suivie de l'outil de gestion municipale qu'est le Plan Foncier Rural (**Paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1 : L'immatriculation collective.**

L'organisation du foncier est essentielle dans tout pays qui souhaite assurer son essor économique.

L'immatriculation des terres au Bénin est organisée par la loi <sup>406</sup>; elle concerne les biens appartenant tant aux particuliers qu'au domaine privé de l'Etat. Elle constitue une solution aux nombreux problèmes engendrés par le régime coutumier et celui du P.H. Le régime de l'immatriculation débouche sur la délivrance du T.F. qui confère au propriétaire, un droit incontestable en pleine propriété. Les terres coutumières ayant fait l'objet d'immatriculation changent de statut et sont placées désormais sous l'emprise du droit moderne. L'immatriculation permet de sécuriser les terres, mais elle n'est pas accessible à tous ; en raison des tracasseries et coûts élevés qu'elle implique. Il faut faire un parcours de combattant pour obtenir un T.F., ce qui diminue l'engouement des populations vers la demande d'immatriculation. La procédure d'immatriculation ne concerne qu'une faible proportion du territoire national. C'est pourquoi, dans la quête permanente de solutions au problème d'insécurité, une tentative de transformation des permis d'habiter en TF (A) est entreprise et a connu une réalisation imparfaite (B).

---

<sup>405</sup>[www.philocours.com](http://www.philocours.com), 4 avril 2018 à 8 H 20 mn.

<sup>406</sup>Loi 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière en république du Dahomey.

## **A- La transformation des Permis d'habiter en Titre Foncier : un formalisme porteur d'inefficacités.**

Pour permettre aux populations de jouir paisiblement de leurs terres et d'en faire un actif monnayable, une vaste campagne de transformation des P.H. en T.F. a été initiée par le pouvoir public avec l'appui des bailleurs de fonds. Les P.H. ne confèrent pratiquement pas d'avantages à leurs détenteurs car, nombre d'entre eux sont délivrés sur des terres de tenure coutumière et non sur des terres appartenant à l'Etat. Considéré comme titre précaire, les Institutions financières ont de la réticence à l'accepter comme garantie pour l'octroi de prêt. De même, le droit communautaire <sup>407</sup> dans ses réformes exige l'immatriculation de tout immeuble devant faire l'objet d'hypothèque et désormais le T.F. est exigé avant toute inscription. Alors, pour se conformer à la législation communautaire à laquelle l'Etat est parti et permettre aux populations de jouir pleinement de leur droit de propriété, des réformes sont entreprises.

L'ampleur des conflits et la pauvreté croissante interpellent la responsabilité politique des gouvernants et des partenaires à chercher des solutions idoines à l'insécurité (1) en instituant une politique d'immatriculation de masse (2).

### **1- Essai de solution à l'insécurité urbaine.**

Quid des démolitions d'habitats laissant des familles entières dormir à la belle étoile ? Des malversations tous azimuts ? Des procès qui durent des décennies ? Des investissements de plusieurs années qui s'écroulent ?

L'insécurité foncière, c'est le manque de sécurité, l'exposition des populations à de multiples contestations liées au foncier ; les incertitudes dans les transactions foncières. Cette insécurité est due à la coexistence de divers types hybrides de tenure du sol dont l'une des conséquences est l'affaiblissement de la sécurité avec une grande quantité de litiges. Pour remédier à cette situation, l'État a institué la généralisation des titres de propriété. Elle permettra aux bénéficiaires d'avoir accès au crédit bancaire pour financer les investissements sans crainte. Le respect des droits fonciers est menacé par la compétition accrue autour de l'acquisition de la terre. Cette compétition conduit à une inégalité sociale, une exclusion et à une marginalisation d'une partie de la population, notamment les pauvres dépourvus de moyens.

Avec le système d'occupation primitive<sup>408</sup>, bon nombre de terres appartiennent aux collectivités qui n'ont aucun titre d'occupation. La propriété de ces terres objets d'occupation

---

<sup>407</sup> En matière de sureté, c'est le droit communautaire OHADA qui est appliqué.

<sup>408</sup> Il part du principe que la terre appartient au 1er occupant reconnue par le décret du 20 mai 1955

primitive se fonde généralement sur l'ancienneté du droit, c'est-à-dire la préférence d'une occupation ancienne. L'insécurité réside dans le fait qu'à tout moment, le détenteur du droit primitif d'occupation peut surgir et revendiquer son droit sur le sol ; en matière traditionnelle la prescription n'étant pas admise<sup>409</sup>. Il ne peut y avoir de véritable droit de propriété sur un sol sans le T.F. et la prescription ne peut jouer contre ce titre. Toute personne ayant un intérêt peut brandir ce titre et récupérer son terrain à tout moment contre tout occupant, même autorisé administrativement, quel que soit la durée d'abandon<sup>410</sup>.

Avec la poussée démographique et l'étalement de la ville, les terrains sont vendus souvent sans aucune formalité de mutation des droits existants. Bon nombre des citoyens, après acquisition du terrain, ne se préoccupent guère des formalités de mutation, tant ces formalités sont complexes et coûteuses. En conséquence, de nombreux conflits naissent (contestation, revendication, stellionat, etc.) car, les actes et titres sont toujours au nom de l'ancien propriétaire. La non mise à jour de la documentation constitue également une source d'insécurité. Nombre de titres émis au nom d'anciens propriétaires ayant disparu ou cédé leur droit est toujours en leur nom et les nouveaux acquéreurs ou occupants sont considérés comme des squatters par les héritiers de leur vendeur qui sont déguerpis avec des démolitions considérables d'habitations et engloutissement d'investissement de longues années. Le risque pour l'investisseur sera énorme si les formalités de cession sont faites dans l'informel ou ne sont pas appuyées par des preuves tangibles.

Une confusion entre les multitudes actes fonciers est faite par les populations ; qui les considèrent comme de véritables titres de propriété alors que ceux –ci ne sont que des actes présomptifs de propriété. Ainsi, bon nombre ne sont considérés que comme de présumés propriétaires qui ne disposent que des titres provisoires notamment les P.H. et certains actes administratifs.

Peut-on établir un lien entre l'économie d'un pays et son système foncier ? La performance du système foncier influe directement sur les transactions immobilières en les sécurisant et en rassurant les sociétés qui souhaitent réaliser des investissements durables, à long terme dans le cadre industriel ou touristique. La difficulté majeure dans les pays en développement et en particulier au Bénin est l'accès au capital pour réaliser des investissements. L'essor économique passe par l'accès de tous au crédit or, accéder au crédit nécessite la remise de garantie. Cette garantie en matière immobilière est une sûreté réelle, qui ne peut être qu'un

---

<sup>409</sup>Le coutumier Dahoméen soutient en son article 32 que la prescription n'existe dans aucune coutume.

<sup>410</sup> Art. 82 al.1 de la Loi n° 63-25 du 14 août 1965, portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey.

titre de propriété fiable. Le marché foncier ne peut donc se développer que par une propriété foncière sécurisée.

Assurer la sécurité des propriétaires reviendrait alors déterminer avec certitude qui possède quoi et dans quelles conditions afin d'éviter les nombreux cas de contestations et consolider le droit de propriété des populations. Tel est le souci des gouvernants et partenaires sociaux.

## **2- Une politique d'immatriculation de masse.**

*« Les politiques et pratiques foncières africaines sont placées sous le signe de l'entre deux : entre tradition et modernité, entre loi et coutume, entre propriété et usufruit et naturellement entre ville et campagne »<sup>411</sup>.*

La propriété c'est « le droit de jouir et de disposer de la manière la plus absolue des choses, pourvu qu'on en fasse pas un usage prohibé par la loi et les règlements »<sup>412</sup>. Disposer de la manière la plus absolue reviendrait à exercer un droit jusqu'à pouvoir aliéner sans aucune contrainte. Or, ce pouvoir d'abuser de la chose fait défaut en l'absence d'une véritable propriété en droit coutumier (on n'est jamais certain que le vendeur a le droit de vendre la terre). Dans le droit moderne par contre, la loi a instauré l'acquisition de titres de propriété foncière par la procédure d'immatriculation. Elle est exceptionnellement obligatoire dans les cas d'aliénation ou de concession des terres domaniales, dans le cas de vente d'un immeuble de tenure coutumière qui doit faire l'objet pour la première fois d'un contrat écrit selon les règles moderne (code civil).

En effet, si cette condition était respectée, très peu de terres seraient encore sous l'emprise du droit coutumier et le droit de propriété ne serait pas confronté aux dures réalités auxquelles il fait face. Le titre de propriété est le T.F. qui confère la pleine propriété et est inattaquable<sup>413</sup>. A côté du régime d'immatriculation, se trouve le régime du P.H. qui ne confère qu'un droit de jouissance à son détenteur. Ce détenteur ne peut disposer du bien, c'est-à-dire, ne peut ni le louer, ni le vendre ni pouvoir y consentir une hypothèque. Or, il faut faire recours aux prêts pour réaliser un investissement privé et la garantie se fait généralement en matière immobilière par une hypothèque qui n'est consentie que sur un immeuble immatriculé. Le

---

<sup>411</sup> Etienne Le Roy, " Citadins et ruraux en Afrique à l'aube du 3e millénaire "Université catholique d'Afrique centrale, Yaoundé, 29-31 octobre 1998.

<sup>412</sup> Art 544 du code civil français, op.cit. .

<sup>413</sup> Loi 65-25 du 14 août 1965 portant organisation de la propriété foncière au Dahomey.

système, tel que conçu instaure une discrimination au sein des citoyens alors que la constitution interdit toute forme de discrimination<sup>414</sup>.

Pour pallier ces tares, l'Etat a opté pour une politique de délivrance massive de T.F dans certaines villes (les villes à statut particulier notamment). La mesure de transformation des titres précaires permettra de résoudre de nombreux problèmes sociaux : celui d'accorder aux titulaires de droit précaire, d'accéder à la pleine propriété, octroyer le droit réel et sécuriser les transactions relatives à la propriété. Elle permettra également d'éviter ou de limiter les nombreux cas d'expulsion forcée qui consiste en l'éviction permanente ou temporaire de personnes physiques, de familles ou de communautés de leurs foyers ou de leurs terres, qu'elles occupent, contre leur volonté et sans qu' aucune protection juridique ou autre appropriée n'ait été assurée<sup>415</sup>.

La politique de l'État de simplifier les formalités d'obtention du T.F. dans certaines villes s'est déroulée en étapes :

- sur initiative du gouvernement, une commission <sup>416</sup>a été mise sur pied pour la mise en exécution de la politique après une étude de faisabilité commanditée par le Ministère en charge de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme dans le cadre du Projet de Réhabilitation et de Gestion Urbaine ( PRGU) réalisée en 1998. Cette commission, à l'issue de cette opération n'a pas pu atteindre les objectifs fixés car, elle n'a délivré que 1483 T.F pour la première phase pilote et ceci pour certaines difficultés : financement insuffisant, manque de sensibilisation, frais d'établissement du titre hors de la portée des bénéficiaires, ce qui a entraîné le non- retrait des titres établis. Il a été procédé à une réorganisation de l'institution chargée de la transformation des P.H. en T.F. : cette fois-ci, le projet a été confié à la Commission phase de généralisation très ambitieuse<sup>417</sup> mais, n'a pas non plus connu de succès évident.
- Il a été créé la Commission Nationale d'Appui à l'Obtention de Titres Fonciers (CNAO-TF)<sup>418</sup> avec l'appui du Millénium Challenge Account – Bénin (MCA-Bénin) dans le cadre de son projet « Accès au foncier » qui se chargera, non seulement de transformer les P.H. mais également les actes de présomption de propriété (attestations de

---

<sup>414</sup> Art. 26 de la constitution béninoise, op. cit.

<sup>415</sup> G.U. TOGBONON, Guide pratique sur le foncier, op cit., p.65.

<sup>416</sup> Commission Nationale de Transformation des Permis d'Habiter en Titres Fonciers, créée par décret N°2001-291 du 08 août 2001.

<sup>417</sup> Il a été prévu l'immatriculation de 65650 parcelles sur une période de 5 ans dans toutes les communes (77 communes) selon une étude réalisée de Pierre COMBY.

<sup>418</sup> Cette commission a été créée par décret N°2009-10 du 16 février 2009 pour une durée de cinq (05) ans.

recasement, conventions de vente non contestées, décisions de justice devenues définitives) en TF. A la suite de cette seconde phase, une prévision de 30000 titres à délivrer est faite ; 1500 dossiers ont été effectivement collectés et traités. Les premiers titres ont été remis en août 2011 aux bénéficiaires. Ce projet permettra de booster hors du pays l'insécurité qui ne fait que dissiper tout espoir de développement économique et social. Initié dans le but de renforcer la sécurité en zone urbaine, ce projet continue son bonhomme de chemin avec des mesures exceptionnelles prises par le gouvernement en place<sup>419</sup>.

## **B- Une réalisation imparfaite.**

Le projet de transformation des P.H. et titres de présomption de propriété a démontré techniquement la faisabilité ; qui ne peut être réelle sans une volonté claire des divers acteurs qui y sont impliqués, au risque de le voir vidé de son contenu. Le défi en matière de développement consiste à identifier, à chaque fois, les obstacles aux opportunités existantes, et de concevoir sur mesure les interventions appropriées qui mèneront à l'atteinte du résultat.

*« Mettre en œuvre une démarche de formalisation des droits fonciers dans le cadre d'une politique nationale est très différent de mener une opération pilote, expérimentale. Cela ne peut se passer que dans un cadre institutionnel stabilisé : cela suppose de finaliser, revoir ou mettre au point de nombreux outils et procédures dont l'opération pilote avait pu se passer. La vigilance sur les instruments et les méthodes est donc essentielle »<sup>420</sup>.*

### **1- Difficultés matérielles et financiers.**

L'opération a été mise en œuvre par une première commission chargée de la transformation des P.H. en Titre Foncier créée par décret n° 2001-291 du 08 août 2001. Cette commission, après huit années d'expérience, fut évaluée et l'on a procédé à sa réorganisation structurelle et fonctionnelle par un autre décret de 2009. Cette nouvelle commission est investie pour transformer, non seulement les Permis d'Habiter, mais également les autres actes de présomption de propriété. D'énormes difficultés ont entravé le fonctionnement de cette commission, nous pouvons citer entre autres :

---

<sup>419</sup> Le gouvernement actuel (2016-2021) a pris une série de décisions dans le cadre de faciliter la formalisation des actes de sécurité foncière au nombre desquelles : taux d'enregistrement des actes foncier 0 %, suppression des frais de radiation ou d'inscription d'hypothèque et ceux de donation entre vifs.

<sup>420</sup> P. Lavigne Delville, Conditions d'émergence et d'institutionnalisation des réformes foncières : cas du foncier rural au Bénin, p.44.



- La mauvaise organisation de l'archivage des documents de lotissement au niveau des structures de gestion (communes, préfectures, IGN et les cabinets de géomètre chargés de l'exécution des travaux) pouvant donner des informations sur les actes de propriété, les mutations ou autres transactions opérées sur les parcelles. En effet, l'actualisation et la sécurisation des mutations posent de problèmes. La statistique sur les mutations est difficile à établir car, soit c'est fait chez le chef quartier, soit dans les cabinets de géomètre, soit ce n'est jamais fait et ceci est dû à une négligence de la part des acquéreurs ou à un manque de moyen, et la procédure est reportée pour une date ultérieure, peut-être qui ne viendra jamais. Les questions de la succession aussi sont souvent mal gérées et les terres, même des années après le partage, sont toujours au nom du dé cujus (propriétaire initial).
- Le manque de personnel qualifié dû au système partisan et au népotisme ;
- Absence de données informatiques, ce qui favorise les magouilles et la multiplication des contestations ;
- Manque ou insuffisance de sensibilisation des populations bénéficiaires du projet ;
- L'insuffisance du budget alloué au projet et les cas de détournement d'une partie des fonds disponibles.

La première commission qui fut installée n'a fait que continuer sa mission.

## **2- Réticence de la population.**

Le manque ou défaut de sensibilisation au niveau des populations n'a pas facilité le déroulement des opérations. Très frileuses en matière d'information, elles évoquent souvent l'absence de la personne détentrice des informations utiles ou soit pour cause de mobilité, les occupants ne sont pas présents lors des passages. Craignant les conflits ou voulant se soustraire au paiement des impôts, les propriétaires hésitent aussi à donner toutes les informations relatives aux parcelles occupées et s'opposent le plus souvent au levé topographique.

Le coût de formalisation des actes de présomption de propriété au niveau des mairies et des arrondissements étant élevé, les propriétaires vivant déjà dans des situations précaires n'ont pas les moyens pour les accomplir. Ces formalités, pour le bon déroulement de l'opération, devraient être gratuites ou accomplies à un montant forfaitaire pouvant permettre à tous d'y accéder.

Les populations urbaines n'ont pas manifesté un intérêt particulier à l'obtention du T.F. car pour elles, le titre n'aura pas d'influence sur leur mode de vie. Sur le plan économique, le

législateur OHADA a exigé l'immatriculation préalable des immeubles avant toute poursuite<sup>421</sup>. Les populations sont toujours réticentes pour aller vers les banques ; elles préfèrent demander les services des usuriers qui eux ne demandent rien en garantie du prêt ou recourir au système de tontine<sup>422</sup>. Pour le commun des mortels, hypothéquer sa maison, c'est consentir à sa vente. Alors, mieux vaut traiter avec son prochain que d'avoir affaire avec une institution : " un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès".

Concernant les avantages sur le plan administratif, normalement le coefficient de réduction appliqué au moment des opérations de recasement et de remembrement aux parcelles n'est pas appliqué à celles disposant de T.F. ; donc l'avantage pour le propriétaire c'est de retrouver sa superficie en intégralité sans qu'aucune réduction n'y soit appliquée. Or, l'opération de délivrance de T.F. est intervenue après ces différentes phases (remembrement et recasement), donc les propriétaires se disent n'y avoir aucun intérêt (avantage) à accomplir cette formalité. Pour eux, c'est aussi un moyen pour l'administration (voire la puissance publique) d'exercer un contrôle direct sur les propriétaires et par ricochet sur les parcelles.

## **Paragraphe 2 : Le registre foncier urbain.**

Dans le souci de remédier un tant soit peu à la situation conflictuelle du pays en matière foncière, l'expérience d'un certain nombre d'outils de gestion et de sécurisation a été faite. Au nombre de ces outils, nous avons le Registre Foncier Urbain, assimilé à un "cadastre simplifié". Élaboré au Bénin en 1989 avec le soutien technique et financier de la coopération française, il est installé dans plusieurs communes du pays. C'est un Système d'Information Foncière (SIF)<sup>423</sup> « basé sur un " plan de repérage parcellaire adressé" servant de base à la constitution d'une base de données urbaines à usage multiple »<sup>424</sup>. Il constitue un outil de gestion urbaine au service des communes (A) mais sa mise en œuvre présente quelques difficultés et insuffisances (B).

---

<sup>421</sup> Art 253 de l'Acte Uniforme portant Organisation des Procédures Simplifiées de Recouvrement et des Voies d'exécution.

<sup>422</sup> C'est une pratique dans laquelle les membres font des cotisations soit, journalières, hebdomadaires soit mensuelles. Le montant fixe de la cotisation est déterminé à l'avance par les responsables et les autres membres y adhèrent. A la fin de chaque échéance, chacun des membres prend son tour jusqu'à ce que la dernière personne prenne le sien.

<sup>423</sup> Un SIF est défini comme « un environnement qui regroupe une base de données relatives aux parcelles, ainsi que les procédures, les techniques, les équipements permettant de recueillir les données, de les mettre à jour, de les traiter, de les corrélérer en vue de produire et de restituer une information », Alain Durand-Lasserve cité par Jean-Pierre ELONG MBASSI, coordinateur du PDM, in : PDM-SERHAU SEM 2000, p.8.

<sup>424</sup> R. A. Bah, l'immatriculation collective, le Registre Foncier Urbain et le Plan Foncier Rural : Expériences béninoises et généralisation du cadastre, Promoting Land Administration and Good Governance 5th FIG Régional Conférence Accra, Ghana, march 8-11, 2006, p.10.

## **A- Le RFU : un outil de gestion municipal.**

Le système financier local était inadapté pour répondre aux impératifs de développement local. Pour pallier cette carence du système, la décentralisation fiscale a été instaurée. Selon une conception large, elle consiste en « la répartition des ressources publiques et l'organisation des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales »<sup>425</sup>. Elle inclut la décentralisation des ressources fiscales propres aux collectivités locales et les transferts des ressources du budget de l'Etat aux collectivités locales. Une conception plus restrictive l'identifie « aux seuls impôts sur lesquels les collectivités locales ont autorité »<sup>426</sup>. Les ressources fiscales propres aux collectivités locales se reposent sur la diversité des ressources fiscales qui s'appuient principalement sur quatre impôts locaux de base (le foncier bâti, le foncier non bâti, la taxe d'habitation et la patente) appelés "les quatre vieilles" ; dont le régime légal très complexe rend l'application difficile et le rendement faible. La modernisation du système fiscal, avec l'instauration de la Taxe Foncière Unique (TFU) n'ont pas pour autant résolu le manque d'adéquation des impôts locaux existants<sup>427</sup>. La nécessité d'initier des mesures d'amélioration du rendement de l'administration fiscale, de lutter contre l'évasion et l'optimisation du rendement de l'impôt et de recouvrement et en particulier la bonne exploitation du gisement fiscal, ont conduit à la mise en place du RFU.

Visant l'amélioration des capacités de gestion urbaines dans les communes, le RFU vise des objectifs bien spécifiés à savoir : « *accroissement des ressources fiscales au sein des communes, l'amélioration et la maîtrise du patrimoine foncier et immobilier ainsi qu'un rôle d'aménagement, de production et de gestion de données nécessaires à l'amélioration des infrastructures urbaines* »<sup>428</sup>.

Outil de gestion urbaine, il est au service des communes qui en sont les bénéficiaires, donc les maîtres d'ouvrage qui eux aussi ont confié la gestion à une structure <sup>429</sup>chargée de l'exécution. Sous réserve des droits et charges de l'État, et en vue de favoriser le développement à la base, la commune, la collectivité décentralisée, jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. La jouissance de la personnalité juridique et de l'autonomie financière est soumise aux conditions déterminées par la loi et au contrôle de l'autorité de tutelle. Pour la

---

<sup>425</sup> F.P. YATTA, Pratiques et Défis de la Décentralisation Fiscale en Afrique, séminaire, 2011, p.2. Voir aussi, WINDHOEK Martin FINKEN, Gouvernance Communal en Afrique et au Cameroun, Paris-Harmattan, 2011, p.324.

<sup>426</sup> G. Gilbert, A. GUENGANT, La fiscalité locale en question, Ed. Monchrestien, Paris, 1991.

<sup>427</sup> BRUN J.F., GAZIOZI G., CHAMBAS G., La mobilisation des ressources propres locales en Afrique : exemple du Bénin, p.23.

<sup>428</sup> Pierre-Yves Le Meur, L'information foncière, bien commun et ressource stratégique Le cas du Bénin, mai 2008, p. 13.

<sup>429</sup> Le délégué d'ouvrage est la SERHAU SEM qui plus tard est devenue la SHERAU SA.

mise en œuvre de son autonomie financière et l'accomplissement de sa mission de développement, la commune est dotée d'un budget propre. L'analyse des recettes de la section de fonctionnement démontre que les recettes fiscales occupent une place primordiale dans le budget de la commune<sup>430</sup> et une bonne mobilisation des ressources fiscales contribuera à atteindre pleinement les objectifs de la décentralisation.

Dans la rubrique des recettes fiscales de la section de fonctionnement figure, le produit des impôts directs dont les contributions foncières des propriétés bâties et non bâties<sup>431</sup>. Dès lors, la place des impôts fonciers en tant que source de financement du budget ne peut être appréciée que par rapport à la masse des recettes foncières du budget. Le régime légal de ces impôts présente des inconvénients d'une grande complexité et d'une application difficile, ce qui entraîne une faiblesse des recettes fiscales. Pour une amélioration dans la mobilisation des ressources financières des collectivités locales, des innovations ont été faites par la mise en œuvre du R.F.U qui, d'une part sert, d'application fiscale et foncière (1) et d'autre part, joue un rôle d'aménagiste (2).

## **1- Application fiscale et foncière.**

Mis en place au Bénin depuis les années 89 par SERHAU-SA<sup>432</sup> avec l'appui de la Coopération Française, le RFU a pour but de contribuer à l'amélioration de la mobilisation des ressources fiscales et à la gestion foncière au sein des communes. L'expérience a débuté par la municipalité de Parakou avant de s'étendre aux autres municipalités (Cotonou, Porto-Novo) ainsi qu'aux villes secondaires. Les innovations apportées par le RFU en matière fiscale s'observent tant au niveau de l'établissement de l'assiette qu'au niveau du recouvrement.

Autrefois, les travaux d'assiette sont faits manuellement et des zones urbanisées sont omises et même celles prises en compte par l'administration pouvaient recevoir les avis d'imposition des jours plus tard, voire des mois après ; cela peut aller jusqu'à deux ans<sup>433</sup>. Le RFU en matière fiscale a permis un élargissement de l'assiette<sup>434</sup> en une parfaite maîtrise du gisement fiscal ainsi que le bon fonctionnement des services fiscaux. Des palliatifs à l'insuffisance du système de repérage, l'imprécision dans l'identification du contribuable et le

---

<sup>430</sup> Dans la ville de Parakou, ville à statut particulier, 80 % des recettes fiscales locales alimentent le budget de la ville.

<sup>431</sup> Art.10, LOI. 98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier des communes en R.B.

<sup>432</sup> Société d'Étude Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain- Société Anonyme.

<sup>433</sup> Hountondji. V. et B. Guerra, (1993). Évolution des travaux de recouvrement. Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale. Parakou, PDM, CEDA. Actes de colloque, 1993, pp. 165-174

<sup>434</sup> Toutes les opérations relatives à la détermination, l'évaluation de la matière imposable et la liquidation de l'impôt.

mode d'évaluation subjectif de la base imposable ont été trouvés grâce au système d'adressage, d'enquête et d'informatisation des procédures instaurées par le RFU. En matière de recouvrement<sup>435</sup>, le rendement était faible, car des actes de corruption ou de détournement étaient posés par les agents envoyés sur le terrain pour assurer le recouvrement, "la dette de l'impôt est quérable et non portable". Le RFU a apporté de grandes avancées ; de nettes améliorations au niveau du rendement fiscal ont été réalisées<sup>436</sup>. De grands changements sont intervenus au niveau de l'organisation de la procédure et la gestion du recouvrement. Désormais, l'outil informatique est utilisé pour la procédure de recouvrement et les travaux de recouvrement à savoir :

- Le suivi journalier des paiements et la tenue des statistiques de recouvrement,
- La gestion informatisée de la situation de chaque contribuable et le suivi automatisé des actions en recouvrements sont facilités. La localisation du contribuable devient plus aisée et la distribution des avis d'imposition se fait d'ilot par ilot ou de parcelle par parcelle en partant du sud-ouest vers le nord-ouest de l'îlot. Le RFU est également présent en matière de gestion foncière.

Dans le domaine du foncier, le RFU étant un outil de gestion municipale, permettra :

- d'élaborer une carte parcellaire adressée de la ville ;
- de créer une base de données urbaine (données physiques du cadre bâti et non bâti) ;
- de s'appuyer sur des supports soit informatiques ou autres procédés améliorés pour l'élaboration des cartes parcellaires des villes et créer une base de données urbaine.

Le foncier sera circonscrit et regroupé sur le vocable : toutes les parcelles de terres bâties ou non sises au sein d'une commune et constituant la propriété communautaire. Les applications qui seront développées s'appuieront sur l'inventaire du patrimoine foncier et immobilier de la ville en améliorant les différents types de propriété foncière. Le fichier foncier diffère du fichier fiscal ; le volet foncier fera une distinction entre :

- L'identification des parcelles à usage public,
- L'identification des parcelles à usage privé soumis à la fiscalité foncière ou non,

---

<sup>435</sup> Ensemble des actions qui concourent au paiement de l'impôt dû.

<sup>436</sup> Selon une étude évaluative de SERHAU.SA, dans les trois villes à statut particulier les résultats suivant après la phase évaluative ont été obtenus :

-Parakou : (début RFU 1989) période d'évaluation 2002 : Émission 86 millions 354,7 millions, Croissance 412% Recouvrement 24 millions 231,9 millions Croissance 966 %,

-Cotonou : (début RFU 1990) période d'évaluation 2002 : Émission 1,541 milliards 6,17 milliard, Croissance 400%, Recouvrement 758 millions 5,08 milliards Croissance 671% ;

- Porto-Novo (début RFU 1994) période d'évaluation 2002 : Émission 162,6 millions 522,77 millions Croissance 322 % Recouvrement 107 millions 241,7 millions Croissance 226 %.

- L'identification du domaine public de l'Etat et des collectivités locales en vue de leur sécurisation.

C'est une technique qui consiste à « collecter des informations par le biais des équipes diligentées sur le terrain et ceci en posant très peu de questions aux occupants des parcelles »<sup>437</sup>. Cet outil a plus joué un rôle fiscal que foncier, car aucune solution à l'insécurité foncière n'a pu être trouvée.

## **2- Un rôle d'aménagiste.**

Les terres s'urbanisent là où l'urbain ne s'est pas totalement déployé. Le processus de transformation de la société pose le problème crucial de l'urbanisation. « *La campagne disparaît sous la ville malgré les proclamations indignées et les législations vertueuses ; la terre fertile se raréfie, les espaces naturels se morcellent, la ville s'éparpille et se cloisonne.... Le phénomène de l'étalement de l'urbain n'est pas le résultat de la crise du logement ou du désir d'accession à la propriété individuelle, mais du bonheur individuel et nous en sommes tous responsables* »<sup>438</sup>. Ainsi se développe l'urbanisation en Afrique et plus particulièrement au Bénin. L'aménagement du territoire consiste en une politique visant à une meilleure répartition géographique des activités économiques en fonction des ressources naturelles et humaine<sup>439</sup>.

L'urbanisation ne concerne pas que les citadins ; c'est une mutation structurelle de la société qui bouleverse entièrement les rapports entre villes et campagnes ; elle affecte la vie quotidienne de tous. L'urbanisation au Bénin est faite de façon désordonnée et proliférante, avec des habitations sans confort érigées au mépris des règles de l'urbanisme, transformant les agglomérations en un gîte de bidonvilles. La dynamique d'urbanisation au Bénin passe par l'accroissement des bidonvilles, ce qui est contraire à l'évolution normale des choses car, avant les années 2010, plus un pays s'urbanisait, plus les bidonvilles tendaient à disparaître. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Dans les pays en voie de développement comme le Bénin, l'urbanisation galopante se traduit par l'essor de macro bidonvilles. Une obsolescence notoire du cadre institutionnel et des procédures qui régissent le secteur urbain est aggravée par l'absence d'un véritable projet politique dans le domaine de la ville.

La planification et la gestion des villes ne sont pas entièrement effectives ; les villes sont confrontées à l'occupation des marais avec des conditions d'hygiène et d'assainissement

---

<sup>437</sup> P.D.M -SERHAU SEM, Système d'informations foncières et fiscalité locale en Afrique de l'Ouest et du Centre. L'exemple du Registre foncier urbain des villes béninoises, 2000, p 24.

<sup>438</sup> HAMELIN E., RAZEMON O., La tentation du bitume : où s'arrêtera l'étalement urbain ? Rue de l'échiquier, Paris, 2012.

<sup>439</sup> Dictionnaire Larousse, Maxi-poche, 2014.

précaires et des maladies d'origine hydriques<sup>440</sup>. Les berges et même les espaces fluviaux font l'objet de cession<sup>441</sup>. On procède au remblayage des eaux par les ordures ménagères collectées par les agents habilités à le faire, puis on place les bornes et on construit sous le regard impuissant des autorités. Les obstacles à la régulation effective de l'urbanisation sauvage sont, entre autres : la mauvaise maîtrise par les autorités du domaine foncier, les multiples et éternelles opérations de remembrement et recasement sans faire référence au plan d'urbanisme régulièrement approuvé (PDU, plan d'aménagement, etc.), l'absence de planification avant l'installation des populations. Par manque d'un système équitable d'attribution du sol en milieu urbain, dans un environnement économique dominé par la loi du marché, les populations urbaines, en majorité pauvres, ont recours aux méthodes d'accès illégales. Parfois, de vives tensions naissent entre les habitants et les autorités, souvent tentées par des réponses autoritaires et répressives à l'illégalité foncière<sup>442</sup>.

Le RFU a pour rôle l'aménagement, la production et la gestion des données nécessaires à l'amélioration des infrastructures urbaines. C'est un outil mis en place pour faire face aux exigences de la gestion urbaine de plus en plus croissante. Il permettra d'améliorer la connaissance du patrimoine foncier en vue de réformer la législation foncière et d'adopter des modes de gestion efficaces. Cette connaissance du patrimoine foncier passera par la production et la gestion des données urbaines en vue de la production des systèmes d'informations urbaines facilitant les prises de décision. La base du système de RFU est constituée entre autres d'une base de données urbaine mentionnant les informations sur le niveau d'équipement des parcelles, sur le cadre bâti et sur les activités et le niveau d'accessibilité (nature de la voie d'accès, eau, électricité et téléphone). Il fera l'inventaire des propriétaires présumés de parcelles, de leur titre de présomption de propriété en vue d'une reconnaissance administrative de la propriété ou de la possession. Également, l'application fiscale pourra contribuer à la détermination du présumé propriétaire car, *« le paiement régulier de l'impôt peut constituer une présomption de propriété. A l'inverse, le non-paiement peut être considéré comme une présomption de non-propriété par les autorités compétentes »*<sup>443</sup>. Sa réalisation se fait en quatre phases décomposées en neuf étapes à savoir :

**Phase préparatoire** : Elle comprend deux étapes :

**1re étape** : la réalisation de la carte de base

---

<sup>440</sup> Rapport national du Bénin pour Habitat III à Quito (Equateur), octobre 2016, p. 20.

<sup>441</sup> C'est le cas dans la commune de Cotonou, où toute la zone lagunaire est occupée et on assiste à la disparition discrète de la lagune.

<sup>442</sup> A. DURAND-LASSERVE, E. Le ROY, La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050, AFD, Janvier 2012, p.24.

<sup>443</sup> Art.284, Code général des Impôts, 2010.

2e étape : l'adressage et le panneauage

**Phase de mise en place** : Elle comprend deux étapes :

1ère étape : les enquêtes fiscales et foncières

2ème étape : la création des fichiers de base.

**Phase de développement et de consolidation** : Elle comprend quatre étapes :

1ère étape : les opérations d'assiette

2ème étape : les opérations de recouvrement

3ème étape : la banque de données urbaines

4ème étape : l'inventaire foncier

**Phase de transmission** : Elle comprend une étape :

la pérennisation du système.

Malheureusement, ce n'est que le volet fiscal qui a pu être mis en œuvre. Sur le plan juridique, « *le droit de l'urbanisme peut être défini comme l'ensemble des règles, procédures, techniques et institutions juridiques qui contribuent à la réglementation, l'aménagement et au contrôle de l'utilisation du sol et de l'espace, conformément aux exigences de l'intérêt général, telles que les autorités compétentes l'ont défini* »<sup>444</sup>. Les politiques d'urbanisme, l'élaboration, l'application des règles, la réalisation des opérations d'aménagement et la répression des violations incombent aux différents acteurs dont, notamment, les autorités politico-administratives ; mais force est de constater que ces derniers ont démissionné d'une de leur responsabilité qui est : la fabrication de la ville écologique<sup>445</sup>. La mise en œuvre de ce volet du RFU ne pourra réussir sans l'accompagnement et la volonté des autorités. Or, au Bénin, l'intérêt individuel prime sur celui général. Il faut, par tous les moyens, conserver son électorat en ne prenant pas des décisions ou accompagner des projets qui pourraient leur causer de dommages. L'urbanisation étant aussi l'art de construire, de transformer, d'aménager les villes au mieux de la commodité, suivant les règles de l'esthétique et de l'hygiène, il va falloir éradiquer les bidonvilles qui sont considérées comme des foyers d'insalubrité et de criminalité. Pour certains, « *les projets urbains peuvent être dévastateurs, tant sur le plan environnemental que sociétal* »<sup>446</sup>.

En l'absence d'un système équitable d'attribution du sol urbain, dans un contexte économique dominé par le marché, les populations urbaines pauvres, très largement

---

<sup>444</sup> B. DROBENKO, Droit de l'urbanisme, op cit., p. 29.

<sup>445</sup> M. HURET, Essai sur le pouvoir urbain : propos d'un urbaniste atterré, proposition d'un urbaniste citoyen, Harmattan, Paris, 2015, p.

<sup>446</sup> T. PAQUOT, désastres urbains –Les villes meurent aussi, La découverte, Paris, juin 2016, p 25.



majoritaires, ont recours à des filières non légales d'accès au sol. Cette situation crée parfois de vives tensions entre les habitants et les autorités, souvent tentées par des réponses autoritaires et répressives à l'illégalité foncière. Ainsi, il va falloir se méfier du processus d'imitation de modèle qui uniformise les villes. Ce serait priver les habitants de leur autonomie en voulant leur imposer une certaine manière de vivre ou un idéal d'habitat. Mais, peut-on faire des omelettes sans casser des œufs ?

## **B- Difficultés et insuffisances du RFU.**

Parti sur la base d'amélioration du faible rendement de la fiscalité dans la commune de Parakou, le RFU fut étendu à d'autres villes, pour le succès qu'il a connu dans la municipalité d'expérience. Se basant sur des données préexistantes, des institutions et acteurs déjà sur le terrain, le RFU a voulu joindre "la nouvelle corde au bout de l'ancienne" pour une collaboration avantageuse (perte de temps et de moyens financiers pour constituer de nouvelles données, acquisition des connaissances par la ressource humaine disponible, etc.).

Financé par les partenaires internationaux, le RFU a pour objectif : la création des bases de données d'une fiscalité locale en procédant au recensement des terres, des constructions érigées ainsi que des propriétaires. Ce recensement ne concerne que les zones loties- recasées et remembrées des villes ciblées. Dans la mise en œuvre du RFU, des insuffisances et difficultés ont été observées tant au niveau de la zone d'intervention (1) qu'au niveau de la collaboration et de l'appropriation (2).

### **1- Une prise en compte partielle du territoire communal.**

Au Bénin, l'urbanisation des villes ne tient compte pratiquement d'aucune réglementation ; les terres s'urbanisent là où l'urbain ne s'est pas totalement déployé avions-nous dit. Le RFU ne s'intéresse qu'aux zones urbanisées, voire loties. Le lotissement, au Bénin, intervient après l'installation des populations. Les difficultés à la décentralisation foncière sont d'une part, l'absence de limites géographiques exactes des communes et d'autre part, la non-démarcation entre zones urbaines et zones rurales ; les limites administratives sont souvent imprécises.

Le lotissement consiste en une opération d'urbanisme, destinée à diviser un terrain, une propriété foncière en plusieurs parcelles destinées à l'habitation ou autres. Il ne concerne pas le cadre bâti existant, mais il a pour but de préparer une nouvelle urbanisation, tout en respectant les normes d'utilisation du sol. Mais hélas, les règles d'urbanisation notamment en matière de

permis de construire, sont bafouées sous le regard impuissant des autorités à divers niveaux. L'urbanisation est faite avec l'extension des quartiers irréguliers, sous-équipés ou même dépourvus d'équipements appropriés (eau, électricité, infrastructures routières, téléphone et autres) avec une tenure foncière informelle ; ce qui conduit certains à parler d'une urbanisation "pathologique" <sup>447</sup>.

En effet, le manque de volonté politique pour la lutte contre la pauvreté urbaine, l'échec structurel et politique en matière de distribution des biens publics constitue un obstacle pour l'urbanisation formelle des villes. Les populations s'installent où elles peuvent, au gré des offres foncières en viabilisant (dotation en énergie électrique par le système des toiles d'araignées<sup>448</sup>, le forage de puits privés) leur cadre de vie sans aucune intervention administrative. Ce faisant, les citoyens affichent de résistances face à toutes formes de formalisation urbanistique. Les opérations de lotissement dans les communes ne se déroulent pas de la même façon et présentent de multiples et divergentes facettes.

Chaque ville, présente ses spécificités en matière d'urbanisme. Au moment de la mise en œuvre du RFU, bon nombre de quartiers n'étaient presque pas lotis ou l'étaient partiellement, ce qui ne permettait pas une prise en compte totale de la ville. Même au niveau des quartiers, le traitement est également partiel. La mise en œuvre du RFU est confrontée aux difficultés de portage au sein de l'administration, ce qui conduit à son dysfonctionnement.

## **2- Mise en œuvre conflictuel et dysfonctionnement.**

Les fruits ont trahi la promesse des fleurs. Conçu comme un outil municipal au profit des collectivités territoriales, le RFU nécessite un fonctionnement collaboratif entre les acteurs locaux des communes et ceux chargés de la conception de l'outil. L'administration béninoise souffrant des maux comme : la suspicion, le laxisme, la méfiance, l'apathie, la frilosité etc., cette collaboration entraîne une inefficacité tant sur le plan de la mise en œuvre ainsi que celui de l'exécution.

Excellent outil de fonctionnement collaboratif, entre les acteurs locaux de la fiscalité et de la gestion urbaine, le RFU est conçu comme un outil municipal au bénéfice des circonscriptions urbaines (et des futures collectivités locales). Il les rend parties prenantes de la production et de la gestion de l'information relative à l'assiette fiscale sur leur territoire,

---

<sup>447</sup> ONU-Habitat, 2010/2011, p. 28.

<sup>448</sup> Système informel par lequel l'électricité est introduite dans un quartier ou une zone n'en ayant pas, en implantant des piquets servant de poteaux électriques par lesquels on tire les files électriques jusqu'à la zone qui est dans le besoin.

notamment par la supervision des enquêtes. Cependant, le cadre légal maintient les travaux d'assiette et de recouvrement sous la responsabilité de l'administration fiscale déconcentrée. Aussi, l'outil suscite de nouvelles relations entre autorité urbaine et administration fiscale locale. Le problème de l'autonomie financière des collectivités locales <sup>449</sup>se pose car, au niveau de la collecte des ressources et l'accomplissement des charges, la capacité décisionnelle des collectivités territoriales est réduite. Ce sont les administrations déconcentrées du ministère de l'Économie et des Finances et de sa direction générale des impôts et des domaines (DGID) qui gardent cette compétence.

Selon le principe de la légalité fiscale<sup>450</sup>, la création des impôts, la détermination de l'assiette, la fixation du taux et les modalités de recouvrement sont du ressort de la loi. Alors, une collaboration naturelle entre structures décentralisées et l'Etat ou les collectivités déconcentrées est établie. Cette collaboration entre les divers acteurs est mise à mal par des maux comme : le cloisonnement entre les services (manque de synergie entre les agents pour le traitement des informations, la rétention des informations qui empêche une mise à jour des données; ce qui, par ricochet, influence la mise en œuvre du RFU), les conflits administratifs et ceux interpersonnels (le prélèvement et la répartition du coût administratif <sup>451</sup>engendrent des polémiques entre l'administration centrale et les municipalités; le système partisan a également des influences sur la collaboration en ce sens que les agents membres d'un parti donné sont à la recherche permanente des failles des autres agents pour les rendre impopulaires). Malgré l'existence du protocole d'accord, la collaboration souffre d'une réalisation imparfaite.

Les enjeux liés à l'appropriation du sol transforment l'information foncière en une ressource stratégique<sup>452</sup> au point où elle subit du point de vue de la production et de l'usage les influences liées à la *«frilosité des acteurs face à une fiscalité peu valorisante politiquement par rapport à « d'autres sources de revenus »*<sup>453</sup>. L'actualisation de la base fiscale implique une

---

<sup>449</sup> N. MEDE, l'autonomie retenue : étude sur le principe de libre administration des collectivités territoriales en Afrique de l'Ouest francophone, Revue juridique et politique des Etats francophones n°2, avril 2008.,p

<sup>450</sup> Ce principe trouve son origine à l'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il accorde au législateur la compétence de la détermination de l'impôt local.

<sup>451</sup> Dans toutes les communes à statut particulier, les services déconcentrés chargés des opérations d'assiette et de recouvrement des impôts, à travers leurs directions départementales, perçoivent un pourcentage destiné à couvrir les charges et dépenses relatives aux diverses opérations. Au niveau des mairies ordinaires, le coût administratif n'existe pas. Les charges liées aux différentes opérations sont réparties entre l'administration fiscale à travers la DDI et les communes par un protocole d'accord chaque année.

<sup>452</sup> P.Y. Le Meur, L'information foncière, bien commun et ressource stratégique. Le cas du Bénin, lied, réussir la décentralisation, dos. N° 147 ,2008.

<sup>453</sup> C. Simonneau Les Registres fonciers urbains béninois et l'appropriation municipale de l'information foncière, rapport de recherche « Appui à l'élaboration des politiques foncières », Comité technique « Foncier et développement » de la coopération française, juillet 2013.

collaboration entre certains services ; en effet, les mutations se font généralement soit, sans faire recours à l'administration (changement de propriétaire par morcellement ou fusion) soit, au niveau des services des affaires domaniales des communes sans que les services de la fiscalité/ RFU ne puissent suivre efficacement ces différentes mutations<sup>454</sup>. Il faut noter le désintéressement des élus municipaux qui sont habitués à une gestion opaque des fonds mis à leur disposition. En effet, les moyens disponibles pour le fonctionnement du service chargé du RFU sont faibles et les procédures administratives pour effectuer des dépenses ne sont pas faciles. L'outil semble être marginalisé ; car pour les autorités communales, il n'est pas réellement au service des élus ; ce qui fait qu'il est considéré dans le plan de développement communal dans la section «Finances locales »<sup>455</sup>.

Si en milieu urbain plusieurs outils d'efficacité inégale existent, le milieu rural ou agricole fonctionne à tâtonnement.

## **SECTION 2 : La réforme foncière rurale.**

*«Je te salue, o terre porte-grain, porte -or, porte-habits, porte-humains, porte-fruits, porte-tours... »<sup>456</sup>.*

L'attachement de l'homme à la terre s'explique sans ambiguïté car, il en tire la plupart de ses substances, ce qui la rend sacrée. En Afrique, la terre « *appartient à une grande famille dont, beaucoup de membres sont morts, quelques-uns sont vivants, et dont le plus grand nombre naîtra* »<sup>457</sup>, ce qui implique que l'appropriation dans la tradition africaine fait recours à "l'affectation à un usage". La terre ne peut appartenir à un individu, c'est le bien de la communauté et elle ne peut faire l'objet d'aliénation. Les droits collectifs priment sur les droits individuels, pour l'Africain, la terre ne peut avoir une valeur vénale, elle doit être conservée et transmise aux générations à venir.

Le contact de l'Afrique avec l'Occident par le biais de la colonisation a bouleversé et provoqué de profonds changements dans le droit traditionnel foncier. La terre est devenue objet de convoitises, de transactions spéculatives, onéreuses, douteuses et enclines à une litanie de conflits. En effet, ce revirement a entraîné beaucoup de confusions car, seuls les immeubles immatriculés pouvaient faire l'objet de transaction réglementée par la loi. Les contrats se

---

<sup>454</sup> Une liaison formelle a été établie entre le service de la fiscalité/RFU et le département des affaires domaniales de la municipalité de Cotonou par un arrêté municipal de 2007. Une « fiche d'information foncière » a été instaurée entre les deux services pour un suivi en temps réel des mutations faites officiellement.

<sup>455</sup> C. Simonneau, Idem.

<sup>456</sup> G. BARTAS, poète- écrivain du XVI siècle.

<sup>457</sup> ELIAS T. Olawalé, La nature du droit coutumier Africain, Présence Africaine, p.195.

faisaient par convention verbale devant le chef de quartier ou de village et de deux témoins<sup>458</sup>, ils constituaient la loi des parties, reposaient sur leur bonne foi et ne s'éteignaient pas à la mort des contractants, leurs héritiers devant se charger de l'exécution. Le contact avec "la civilisation" a corrompu les mœurs, l'individu a pris le dessus sur la collectivité, la marchandisation des terres s'est accrue avec moult contestations, car la preuve testimoniale a montré ses limites.

Dans un continent d'économie agricole comme l'Afrique noire la terre doit prendre son individualité et représenter une valeur économique mobilisable<sup>459</sup>. Pour favoriser l'appropriation privée et une meilleure jouissance, le législateur béninois s'est lancé dans un processus d'adaptation du droit traditionnel aux contraintes modernes en substituant l'écrit à l'oral (**Paragraphe 1**) afin de trouver une issue aux conflits (**Paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1 : Remédiation au caractère oral du droit coutumier.**

Face au développement du capitalisme, le système traditionnel foncier est devenu source d'insécurité juridique et antiéconomique. Il est repoussé par les nouvelles procédures proposées ou imposées par l'Etat. C'est un système combattu depuis des décennies par les divers acteurs, mais difficile à vaincre. A cet effet, Gide affirmait : *« le système est à ce prix. C'est à prendre ou à laisser ; pour notre compte notre choix est fait, et nous préférons un système de législation qui risque une fois par hasard de détruire le droit de propriété, à un système de législation qui entretient des droits de propriété malaisés, obscurs, précaires, impropres à la circulation, dangereux pour le crédit et somme toute ne pouvant procurer à leurs titulaires qu'une utilité restreinte. Mieux vaut au point de vue économique, un homme mort, que cent infirmes. »*<sup>460</sup>. Avec la persistance du droit traditionnel dépassé et des nombreux conflits qu'il engendre, le législateur a enfin amorcé une politique dans la gestion du foncier rural pour le rendre plus compétitif en formalisant les droits y afférents (A) par le vote de la loi sur le foncier rural (B).

#### **A- De la formalisation des droits.**

Le milieu rural se trouve dans une insécurité et incertitude peu favorable aux investissements pouvant améliorer la situation précaire des populations et par ricochet le développement. Faute de mauvais arrangements (contrat verbal, confusion entre droit traditionnel et moderne, etc.) les propriétaires ou investisseurs perdent leurs droits. Cette

---

<sup>458</sup> Section 7 du Coutumier du Dahomey, extrait relatif au droit foncier.

<sup>459</sup> J. CHABAS, 'La propriété foncière en Afrique', 1957, Jur. class. Civ., Annexes : 3.

<sup>460</sup>C. GIDE, « Étude sur l'act de Torrens », Bulletin de législation comparée, 1884 -1886, p. 288.

situation floue aux effets pervers a conduit à rendre plus formels les droits et diverses transactions liés aux terres rurales. Cette révolution dans le domaine du foncier passe par l'instauration des PFR (1) et la formalisation des transactions et mutations (2).

## **1- Les Plans Fonciers Ruraux.**

Le système classique de sécurisation fondé sur l'immatriculation n'a pas eu d'échos favorables dans le domaine du foncier rural et ce, pour diverses raisons dont : la complexité, la lenteur et le coût élevé de la procédure d'une part et d'autre part, la croyance persistante en la coutume qui considère la terre comme sacrée appartenant aux dieux et non aux hommes. Les systèmes fonciers locaux offrent une stabilité et sécurité aux populations rurales généralement analphabètes ; ce qui renforce davantage la résistance à l'émergence d'un système nouveau. C'est pourquoi, il faut repenser la question de la sécurisation du foncier rural qui s'est dégradée par une marchandisation accrue des terres rurales.

La sécurisation foncière est le socle du développement elle constitue un volet important de la lutte menée par les bailleurs de fonds en vue d'inciter les paysans à s'investir dans le domaine agricole. Inspirés de l'expérience ivoirienne et testés pendant la mise en œuvre du Projet de Gestion des Ressources Naturelles, Les PFR sont «*une démarche d'identification et de cartographie des droits fonciers locaux*»<sup>461</sup>, ils veulent offrir une « photographie » des droits existants. Le PFR est considéré comme « une forme de cadastre coutumier simplifié » et apparaît comme une solution aux problèmes du foncier rural et une sécurisation des droits. Il consiste à procéder au recensement des terrains ruraux et à en établir une documentation graphique suivie d'une documentation littérale. Il permet d'avoir une présentation, une vue géométrique et géographique des immeubles du ressort concerné et peut être exploité sur le plan judiciaire pour la détermination des limites et la clarification des droits de chaque présumé propriétaire. Il permet également la bonne structuration de l'espace. Son élaboration est faite à partir du recensement public et contradictoire des droits de chaque citoyen, selon la déclaration faite aux agents mandatés, sans que ces derniers ne puissent ni rien ajouter, ni rien soustraire ou encore s'ériger en un tribunal pour résoudre les litiges.

A la suite de son établissement, il en ressort deux documents dont le plan parcellaire ou plan de terroir et le registre des ayants droit. Le plan parcellaire visualise l'ensemble des parcelles d'un terroir ayant bénéficié d'un PFR ; il permet aussi de connaître les limites des

---

<sup>461</sup> Honorat Edja, Pierre Yves Le Meur, Le Plan foncier rural au Bénin, production de savoir, gouvernance et participation, IRD – GRET, 2004, P.1.

parcelles d'un site, précise les côtes (qui sont indiquées par la distance entre les bornes) et la superficie. Chaque parcelle se voit attribuer un numéro unique déterminé à partir des informations de l'ortho photo-plan. Le numéro permet de localiser aisément chaque parcelle recensée. Il renseigne, en outre, sur la superficie de chaque parcelle, et ses coordonnées géographiques. Il est numérisé pour faciliter la conservation des informations et les corrections nécessaires après la publicité et la mise à jour. Quant au registre des ayants droits, c'est un document qui complète le plan parcellaire ; il présente la liste de tous ceux qui ont divers droits à faire valoir sur les différentes parcelles enregistrées. Le même numéro d'identification est utilisé aussi bien pour le plan parcellaire que pour le répertoire. Le répertoire contient les informations sur les personnes titulaires de droits sur les parcelles recensées notamment, le statut et l'adresse de l'exploitant, le mode d'acquisition de la parcelle et le taux de sa mise en valeur.

Considérés comme une solution à l'insécurité, les PFR ont été expérimentés sur des sites pilotes <sup>462</sup> ceci sans l'implication des mairies avec pour objectif la proposition d'une loi sur le foncier rural ; ce qui fût fait. Le projet d'extension sur toute l'étendue du territoire est amorcé grâce au projet PAF du MCA, mais poursuivant un objectif différent du projet initial conduit par la GITZ. Dans le projet initial, le PFR débouchera sur la délivrance du CFR qui sera considéré comme un titre de présomption de propriété en milieu rural et permettra au bénéficiaire d'exercer tous les droits y afférents (céder, transmettre et même l'utiliser en garantie pour avoir accès au crédit) et une possible conversion non obligatoire en TF ultérieurement. Ici, le CFR est considéré comme une alternative à l'immatriculation et dans le PAF/MCA, il est un intermédiaire pour accéder au TF.

Le PFR vient donc suppléer aux lacunes des approches législatives en adoptant une démarche pragmatique et en accordant l'importance requise à l'opérationnalisation des mesures de sécurisation foncière. D'une certaine manière, le PFR passe de la théorie à la pratique foncière<sup>463</sup>. Mais, sa mise en œuvre a connu des couacs qui ont compromis son succès et plombé l'euphorie qui l'a inspiré. L'information foncière devant permettre sa mise à jour n'existe pas. Les mutations et transactions foncières devraient être enregistrées dans les livres fonciers, mais ne le sont pratiquement pas. Il y a de différence entre les données du livre foncier et le SIF

---

<sup>462</sup> La phase pilote a été réalisée dans 41 villages répartis en zones ou communes pendant une durée de neuf ans.

<sup>463</sup> H. M. G. Ouédraogo, Etude comparative de la mise en œuvre des Plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Land Net West Africa, 2004, p. 37.

détenu à la mairie. L'instauration du PFR n'a pas non plus arrêté le phénomène d'accaparement des terres agricoles et a entraîné même une spéculation plus accrue.

Malgré les insuffisances relevées, le PFR constitue un outil puissant de sécurisation du foncier local, car il permet la formalisation des transactions et mutations.

## **2- Formalisation des transactions et mutations foncières.**

« *Les paroles s'envolent mais les écrits demeurent* »<sup>464</sup>. Comme l'a su bien dit Amadou Hampaté Ba, « un vieillard qui meurt est une bibliothèque qui brûle »<sup>465</sup> ; les véritables contractants partent avec le contenu de leur convention dans leur mémoire.

Lambert est né là où ses parents et ses grands-parents ont vécu et bâti leur habitation. Ceux-ci ne détenaient aucun titre à savoir : convention de vente, permis d'habiter ou titre foncier. L'espace occupé par les parents de Lambert depuis la nuit des temps immémoriaux est aujourd'hui revendiqué par les arrière fils d'un pseudo propriétaire terrien qui se prétendent maîtres des lieux. Ceux-ci, parce qu'ils sont instruits et habiles, se sont fait établir des documents de possession de l'espace. Parce que le droit moderne se fonde sur la possession de titres de propriété pour juger les litiges en matière foncière, Lambert et toute sa famille se trouvent dépossédés de leur patrimoine attribué désormais à autrui. Ces cas de dépossession malveillante se multiplient en République du Bénin.

La compétition croissante pour l'accès à la terre et la spéculation accrue de cette dernière entraînent de multiples conflits<sup>466</sup>. Ces conflits sont généralement liés aux modes d'accès (vente, achat, héritage, location, échange, etc.) et surviennent à la suite d'un mauvais arrangement. Ils constituent un frein au développement du secteur agricole. Le droit foncier coutumier est caractérisé par l'oralité, basé sur le caractère verbal des accords de volonté et la confiance mutuelle. Avec la monétarisation de la terre et la dégradation des mœurs, nombre de conflits liés à ces accords surgissent. En effet, les contrats se font par convention verbale devant le chef de quartier ou de village et de deux témoins, le contrat est la loi des parties et sa preuve est testimoniale. Ainsi, les parties, en cas de litige, sont à la solde du témoin qui peut faire preuve de bonne ou de mauvaise foi, même le serment n'a plus de valeur et ne constitue qu'un geste banal pour certains individus.

---

<sup>464</sup> Horace.

<sup>465</sup> Amadou Hampaté Ba, UNESCO, 1960.

<sup>466</sup> Ces conflits peuvent s'observer, dans les contestations de droit de propriété, des remises en cause des conventions.



Pour remédier un tant soit peu à cette difficulté de preuve, le législateur colonial a proposé un mode de constatation écrite des conventions<sup>467</sup> pouvant procurer aux intéressés, le cas échéant, la preuve littérale qui leur fait défaut. Le législateur n'en a pas fait une obligation, mais une faculté<sup>468</sup> donnée à l'indigène qui veut une preuve écrite. L'écrit est ensuite présenté par les parties pour affirmation devant l'autorité, mais n'a pas une valeur juridique pour conférer la pleine propriété. Ce type de contrat est devenu la pratique commune et prend le nom de "convention de vente". En zone rurale, la quasi-totalité des terres étant sous le régime du droit coutumier caractérisé par l'oralité, les populations détiennent une propriété foncière non consignée dans un document. Le contrat conclu verbalement est à la base de nombreuses contestations de droit de propriété, de remise en cause de conventions foncières anciennes (prêt, location à titre gratuit), bail, confusion au niveau de certaines transactions, des captations d'héritage, des conflits de limite et autres. Seule l'immatriculation confère la pleine propriété au Bénin ; mais elle n'est pas accessible à tous, la procédure étant complexe, lente, longue et coûteuse. Face à l'insécurité et l'incertitude en milieu rural qui constituent une entrave à l'investissement et au développement agricole, le législateur béninois, dans la réforme du foncier rural, a introduit l'écrit dans la formalisation des transactions foncières.

L'introduction de l'écrit dans la formalisation des transactions foncières en milieu rural est faite par la loi<sup>469</sup>. En effet, l'établissement du PFR, aboutit à la délivrance du CFR qui est un acte de constatation et de confirmation des droits fonciers établis ou acquis selon la coutume ou les pratiques et normes locales. Il constitue un extrait du registre du PFR et il lui est attaché une présomption de droit acquis faisant foi jusqu'à preuve de contraire, établie devant le juge. A l'origine, le CFR est une alternative au T.F., il peut être mis en gage, en garantie à un prêt consenti par la caisse locale de crédit agricole mutuelle ou par toute autre institution financière pour le financement des activités agricoles.

Toute parcelle disposant d'un CFR est transmissible entre vifs ou par testament. Elle peut faire l'objet de vente, de location, de prêt, de métayage ou de tout autre mode de transfert ou de délégation. Elle peut aussi faire l'objet de morcellement avec la délivrance d'un CFR à chaque morcellement. Le détenteur d'un CFR peut faire la demande d'immatriculation. Toutes les transactions et mutations relatives à une parcelle située dans une zone de PFR sont

---

<sup>467</sup> Décret du 2 mai 1906, instituant un mode de constatation écrite des conventions passées entre indigènes dans les colonies de l'AOF.

<sup>468</sup> Art.2, Décret du 2 mai 1906, op. cit.

<sup>469</sup> Loi N° 2007-03, Portant régime foncier rural en République du Bénin.

conditionnées par la présentation du CFR de la parcelle concernée. Elles sont à peine de nullité constatée par écrit et enregistrée par la structure en charge de la gestion foncière.

Des contrats types de gestion foncière des parcelles enregistrées au PFR sont fournis à la SVGF et disponibles au service des Affaires Domaniales : notamment des conventions de ventes, des contrats de location, de prêt de parcelles à titre gratuit, des contrats de cession (don, emprunt) et de plantation. Ces contrats peuvent servir de support à la maintenance des droits et à la mise à jour des transferts de droits<sup>470</sup>. Pour la réussite de la réforme, l'enregistrement et la gestion des mutations, en cas de vente ou de décès, s'avèrent importants. Des mesures incitatives ont été prises par le gouvernement allant de la réduction à la suppression des taxes fiscales et parafiscales<sup>471</sup>. Le logiciel qui permettra d'effectuer les mises à jour des superficies et des droits enregistrés au PFR, en cas de transmission de droit (héritage, transactions foncières), de modification de superficie (morcellement du patrimoine ou vente) est disponible.

Malgré l'effort fourni pour sécuriser au mieux les droits des populations, on constate encore des résistances, voire oppositions pour l'enregistrement des droits. Les transactions et mutations se font clandestinement sur la base du droit coutumier en complicité avec les autorités locales.

## **B- Du tâtonnement au vote de la loi foncière rurale.**

Bien convoitée, la terre fait partie des ressources vitales qui relativement se raréfient<sup>472</sup> et est objet de moult conflits. Le système foncier béninois est dualiste avec un droit coutumier à caractère oral et un droit moderne basé sur l'écrit. Au sein du droit coutumier, le dualisme existe également : le droit coutumier traditionnel et le droit coutumier moderne basé sur l'écrit,

---

<sup>470</sup> H. EDJA, P.Y. Le Meur, 2009. Le Plan foncier rural au Bénin : Connaissance, reconnaissance et participation. In Colin J.P, Le Meur P.Y, Leonard. E, Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : Du cadre légal aux pratiques, Paris : Karthala, 2009.

<sup>471</sup> Elles sont prises dans le cadre du vote du collectif budgétaire 2016. Il s'agit de :

– L'application d'un taux de 0 % au titre des droits d'enregistrement sur les actes de mutation de biens par décès, c'est-à-dire les successions.

– L'application d'un taux de 0 % au titre des droits d'enregistrement sur les actes de mutation de biens par cession entre vifs, c'est-à-dire les donations.

Dans les deux premiers cas les taux normaux actuels varient entre 8 % et 40.

– L'application de taux de 0 % au titre des droits d'enregistrement sur les cessions de biens meubles et immeubles de même que les actes de créances tels que les crédits bancaires

– L'application de taux de 0 % au titre des droits d'inscription et de radiation des hypothèques. Le taux actuel est de 0,3% à l'inscription et 0,3% à la radiation

<sup>472</sup>J. Comby explique dans « Le butoir foncier des politiques de la demande » : " Que la « rareté foncière » est une notion trompeuse. Même dans les « zones les plus demandées », les terrains ne sont ni rares ni abondants. Ils sont ce qu'ils sont. Le territoire n'est pas élastique. Ainsi, dans les années 1990, lorsque les prix de l'immobilier reculaient, le territoire parisien n'était pas plus grand qu'aujourd'hui."

créant un flou juridique sur les règles qui s'appliquent<sup>473</sup>. En milieu rural, le droit coutumier est largement dominant, basé sur des règles et des pratiques locales de formalisation et de sécurisation, issues des valeurs et des normes sociales. L'Etat béninois a réalisé une refonte de son cadre législatif foncier avec la loi sur le foncier rural<sup>474</sup>.

La réforme foncière rurale a été faite de manière paradoxale. Elle prend corps autour d'un réseau d'acteurs qui sont unanimes sur la nécessité d'une réforme foncière, mais ne partagent pas les mêmes idéaux. Pour les acteurs du ministère de l'agriculture, l'outil PFR permettrait de reconnaître les droits fonciers locaux dans leur diversité et de délivrer le CFR qui est une formalisation des droits locaux à faible coût et accessible à tous. Par contre, le projet de réforme mené par le ministère en charge de l'urbanisme prône la généralisation de l'immatriculation et l'obtention du TF, gage d'une sécurité foncière. Malgré les péripéties, la loi fut votée et outre la reconnaissance des droits locaux (1), elle prône l'institution d'une administration spécifique (2).

### **1- Reconnaissance des droits fonciers coutumiers.**

La superposition des droits sur le sol n'est pas que le dogme de l'Afrique. En Europe, on trouve de nombreuses superpositions de droits concurrents sur le même espace. Mais, grâce à une bonne définition des droits de chacun, les conflits sont assez rares<sup>475</sup>. La sécurisation par le consensus social local passe par la reconnaissance des différents droits locaux qui consiste de la part de l'Etat de donner une valeur juridique à la diversité des formes d'organisation foncière qui existent sur son territoire et qui répond aux choix des populations locales. Elle est faite par le biais de l'outil PFR qui reconnaît l'existence et la légitimité de ces droits acquis selon la coutume, les pratiques et normes locales. Les droits sont inventoriés, et enregistrés publiquement après la phase d'enquête foncière publique et contradictoire. L'enquête publique permet d'obtenir la connaissance exacte des droits détenus ou revendiqués par les acteurs locaux et leur validation sociale et juridique à travers la publicité foncière. Il va falloir abandonner la protection illusoire d'une propriété mythique pour donner des garanties réelles au respect des divers droits existants<sup>476</sup>.

---

<sup>473</sup> Lavigne Delville Ph., 2009, Le foncier et la gestion des ressources naturelles, In CIRAD, Gret, Ministère des Affaires étrangères. Memento de l'agronome. Paris : Quae., p.222.

<sup>474</sup> Loi N° 2007 -03, portant régime foncier rural.

<sup>475</sup> J. Comby, Superpositions de droits sur le sol en Europe, Fiches pédagogiques, Comité technique « Foncier & développement », p.1.

<sup>476</sup> J. Comby, L'impossible propriété absolue, 1989, www.comby- foncier.com.

La diversité de ces droits se manifeste à travers deux grandes catégories de droits à savoir : le droit de propriété et le droit d'usage. Plusieurs modes concourent à l'accession à ces différents droits. Au Bénin, les modes d'accès à la propriété sont :

L'occupation primitive : la terre appartient aux premiers occupants qui s'y sont installés ;

L'héritage : ensemble des terres laissées par une personne à ses descendants ;

Achat : la terre peut faire l'objet d'acquisition à titre onéreux de la part d'une personne ;

Don : le propriétaire de la terre peut décider de la donner à une tierce personne de son choix ;

Le droit d'usage résulte de :

La location, apparue très récemment, elle est très peu pratiquée.

Le prêt qui était très fréquent en milieu rural.

Quant aux migrants et transhumants, ils constituent les autres couches vulnérables en terme d'accès à la terre. En effet, les migrants qui sont des allochtones peuvent obtenir des droits d'utilisation de la terre, à condition de respecter les coutumes et règles fixées par leurs hôtes. Dans la plupart des cas, les droits accordés aux migrants sont temporaires avec une restriction sur les investissements (puits, bâtiments, cultures pérennes, etc.) qui par la suite peuvent être interprétés comme une revendication de droits de propriété foncière. Toutefois, il faut souligner que certains migrants qui se sont sédentarisés, peuvent à la longue, accéder au droit de propriété.

Les transhumants : ils sont essentiellement constitués d'éleveurs à la recherche de terres en vue d'exploiter les ressources pastorales (eau, pâturages, aires de repos) pour leurs troupeaux. Les relations avec les autochtones pour accéder à ces ressources ne sont pas toujours apaisées. De nombreux conflits entre éleveurs et agriculteurs sont enregistrés du fait des dégâts causés par les bêtes dans les champs des agriculteurs. Cela se justifie, entre autres par la non-existence de couloirs de passage formels et connus des éleveurs mais également par la mauvaise foi de certains d'entre eux qui laissent leurs bêtes envahir les champs.

## **2- Institution d'une administration foncière spécifique.**

La gestion foncière en milieu rural continue par subir l'influence des instances traditionnelles et coutumières, mais elle n'a plus la même portée qu'auparavant. Cette influence participe à la préservation du patrimoine foncier des populations locales. La gestion foncière au Bénin était caractérisée, au plan institutionnel, par une kyrielle de structures dont les interventions se fondaient sur différentes approches. Depuis l'adoption de la loi sur le foncier

rural, cette gestion est confiée à une structure spécialisée : le CoGeF (au le plan communal), résultat des avancés de la législation foncière rurale. En matière de gestion communale, la loi sur la décentralisation administrative<sup>477</sup> a instauré : la Commission des Affaires Domaniales et Environnementales (CADE) <sup>478</sup>et le Service des Affaires Domaniales et Environnementales (SADE)<sup>479</sup>. La collaboration entre ces différentes structures permet d'assurer la sécurisation des terres rurales et de lutter contre les acquisitions massives des terres rurales au détriment des agriculteurs.

La loi foncière prévoit au niveau communal la CoGeF qui est démembrée en SVGF (Structure Villageoise de Gestion Foncière). D'importantes prérogatives ont été données à ces structures en matière de gestion des terres rurales. Toutes les transactions et mutations foncières sur les terres rurales doivent être formalisées et enregistrées devant la SVGF sous peine de nullité. La CoGeF a un rôle consultatif et d'assistance au maire dans la mise en œuvre des décisions du conseil communal relatives aux questions domaniales et foncières. La SVGF dispose d'un double de la documentation, assure la gestion foncière de proximité et prépare les dossiers de mutation à faire enregistrer à la mairie. Elle a également le droit de définir des règles de gestion qui, par arrêté communal, prennent force de « loi locale » dans le cadre de la gestion de leurs ressources naturelles. Des formulaires de contrats types sont établis et mis à la disposition des CoGeF pour faciliter l'actualisation des banques d'information foncières. Présidé par le président de la CADE, le bureau de la CoGeF est constitué de cinq membres dont le chef du service des Affaires Domaniales en est le secrétaire. En matière de résolution des conflits en milieu rural, la SVGF appuie le conseil communal.

Il semble que la CoGeF n'ait pas pu réussir à s'imposer comme une instance ayant une dynamique propre. Par exemple, dans les communes de Dassa et Savalou, les prérogatives légalement destinées à la CoGeF sont mises en œuvre par le Service des Affaires Domaniales. Dans la commune de Savalou ainsi que dans d'autres, la CoGeF est perçue par le Services des Affaires Domaniales comme un organe très politisé n'ayant pas la volonté ainsi que les compétences techniques pour répondre aux objectifs de gestion foncière. Il revient donc au Service des Affaires Domaniales et Environnementales de se charger des activités liées à la gestion et au suivi des PFR au niveau communal. Les Services des Affaires Domaniales et

---

<sup>477</sup> Loi 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin.

<sup>478</sup> La CADE, créée par la loi sur la décentralisation, a pour rôle de préparer toutes les délibérations du Conseil Communal portant sur les questions domaniales et foncières. Elle donne aussi son avis au Maire sur toute attribution de concession sur une étendue de moins de cent hectares par celui-ci et sur le processus du plan foncier, avant la prise d'arrêté par le Maire marquant le début des opérations

<sup>479</sup>Le SADE gère les affaires de la commune relatives à l'urbanisation (lotissement, aménagement) et aux transactions foncières.

Environnementales au sein des communes sont caractérisés par un manque de ressources humaines et matérielles pour réaliser ces prérogatives, ils priorisent les activités qui se portent davantage sur la gestion des ventes et l'établissement de lotissements.

Certaines autorités communales peinent à mettre en œuvre l'outil PFR, pour la formalisation des transactions et mutations foncières à cause notamment des difficultés financières et techniques. Et cela même dans le cas des communes ayant déjà bénéficié pour le compte de certains de leurs villages des opérations d'élaboration de PFR où des structures locales de gestion foncière (CoGeF et SVGF) sont installées et dont le fonctionnement n'est pas appuyé par les communes.

En plus, le fonctionnement des institutions communales n'est pas uniforme. Alors que les dépenses de fonctionnement des institutions administratives (SADE et CADE issues de la décentralisation) sont entièrement prises en compte par le budget communal, il n'en va pas de même pour la CoGeF et ses démembrements dont les lignes budgétaires y sont totalement absentes. A cela, il faudra ajouter la faiblesse de la capacité d'intervention des membres de ces structures à répondre aux besoins du public à cause de leurs faibles capacités techniques et de l'absence d'équipements adéquats pour la gestion et la maintenance de l'information foncière.

Pour jouer convenablement le rôle qui leur est dévolu par la loi, l'ensemble des acteurs du dispositif communal doit, d'une part comprendre et s'appropriier les enjeux de la gestion durable des terres, et d'autre part maîtriser et faire appliquer convenablement les instruments institués par la loi. Néanmoins, ces instruments sont le plus souvent peu ou mal connus de ces acteurs. Il se pose alors le problème de vulgarisation des textes législatifs en vue de leur appropriation et de leur opérationnalisation par les institutions concernées par la gestion foncière.

## **Paragraphe 2 : Une tentative de solutions aux conflits.**

Les conflits fonciers constituent de nos jours une réalité de plus en plus préoccupante. Ils ont pour base des sources très variées ; ils peuvent être d'ordre social, économique, administratif, etc. L'inégalité constatée entre le foncier urbain et le foncier rural est due à la non-reconnaissance des droits acquis selon la coutume, les pratiques et normes locales ; droits qui rivalisent avec celui moderne basé sur l'écrit. Les jeunes populations rurales ne jouissant pas de droits fonciers sécurisés sont souvent doublement victimes des pratiques coutumières et des faibles revenus tirés de l'agriculture précaire. Les conflits fonciers mettent en jeu les

relations entre individus, familles, collectivités et autres et contribuent à la production de la gouvernance foncière, définie comme le mode émergent de régulation des relations<sup>480</sup>.

Différents droits et règles se superposent, certaines franges de la population se tiennent à la loi tandis que d'autres se réfèrent à la coutume locale pour définir ou justifier les modes d'accès et de contrôle de la terre et des ressources naturelles<sup>481</sup>. De ce fait, l'insécurité foncière est accrue, car la législation foncière concurrence les règles et pratiques coutumières. La législation moderne est formelle avec l'écrit alors que la coutume elle autre est orale. Cette superposition des systèmes fonciers entraîne souvent des confusions et une multitude de conflits.

Conscients de cela, et soucieux de promouvoir un cadre propice à des investissements agricoles sécurisés, l'Etat béninois a engagé depuis 1990 une réforme foncière censée améliorer la gouvernance foncière et réduire les conflits. Un des points culminants de la réforme a été l'adoption de la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin. Cette loi est de loin parfaite, mais requière un consensus (A) et constitue une transition pour la réforme foncière générale (B).

### **A- Une loi imparfaite, mais consensuelle.**

La gestion foncière au Bénin était marquée par une inflation de textes en matière juridique. Techniquement, il y avait manque d'un outil adéquat pour la gestion du foncier ; le rural et l'urbain se côtoient dans une atmosphère d'inégalités et de contradictions. Soucieux de cette "anarchie" juridique, une réforme est entreprise, notamment en milieu rural. L'élaboration de cette loi a connu un parcours de combattant<sup>482</sup>. Cette loi se retrouve au carrefour de plusieurs enjeux idéologique, économique, juridique et social. Elle constitue un vecteur de transformation tout en ne créant pas une rupture entre les différents acteurs. De nombreux compromis ont été faits<sup>483</sup>. Le choix de nouvelles garanties aux usagers a connu une conciliation délicate. Les

---

<sup>480</sup> P.-Y. Le Meur, Droits & Conflits fonciers au Bénin, GREC-DIIS, Octobre 2006, p.

<sup>481</sup> S. Leisz, 1998 Madagascar Country Profile in Bruce, J. W. (coord.), Country Profiles of Land Tenure: Africa, 1996, LTC Research Paper N° 130, Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison, p.227.

<sup>482</sup> Après plus d'une décennie de discussions entre les institutions intervenant dans la gestion du patrimoine foncier national, la loi foncière rurale dont le processus d'élaboration a démarré depuis les années 90 a finalement été adoptée le 31 janvier et promulguée le 16 octobre 2007.

<sup>483</sup> Lors d'un premier rendez-vous, le directeur de la Législation et de la Promotion rurale du ministère de l'Agriculture demande : « vous pensez vraiment que les députés vont voter une telle loi qui va contre leurs intérêts ? » Le Ministère de l'Urbanisme, en aucun cas, n'est prêt à voir amputées ses prérogatives sur le Domaine de l'État, in P. Lavigne Delville, « La réforme foncière rurale au Benin. Émergence et mise en question d'une politique instituant dans un pays sous régime d'aide », op cit.

innovations majeures de cette loi sont : la reconnaissance des droits acquis selon la coutume et les pratiques, la formalisation des transactions et mutations foncières. Conscients que les PFR constituent une solution pratique pour la régulation des problèmes des conflits, les acteurs ont convergé leur opinion vers l'élaboration de cette loi. Cette révolution juridique consensuelle - exclusive (1) est adaptative (2).

## **1- Non- prise en compte des terres pastorales.**

En Afrique de l'ouest, l'élevage joue un rôle crucial <sup>484</sup> dans la réalisation de la sécurité alimentaire à travers les activités de production, de transformation, de commercialisation, etc. De plus, elle constitue un puissant facteur d'intégration, à travers les échanges multiformes qu'elle permet de développer entre les pays, les territoires et les acteurs. L'élevage est caractérisé par la transhumance, qui est un phénomène transfrontalier et qui implique le déplacement des pasteurs souvent avec toute leur famille et les troupeaux.

Le Bénin, voisin des pays du Sahel, est confronté aux difficultés de l'élevage mobile éprouvée par des contraintes liées à la démographie croissante, le changement climatique. De sanglants conflits naissent entre les agriculteurs et les éleveurs, car dans leur déplacement, à la recherche de ressources, les bœufs détruisent les champs de cultures et de plantations. Il existe deux catégories d'éleveurs : les éleveurs sédentaires et ceux transhumants.

Les éleveurs sédentaires sont ceux dont l'installation date de longtemps, ils se sont installés sur des espaces et cohabitent avec des agriculteurs. Ces derniers ne considèrent pas les éleveurs comme des propriétaires, mais des "allochtones" (de simples occupants ne disposant d'aucun droit de propriété). Pour cette raison, les champs sont cultivés sans tenir compte de la présence des éleveurs ; ce qui entraîne des dégâts qui débouchent sur de conflits sanglants. Certaines ressources font l'objet de droits plus importants, comme le terroir d'attache que les populations de pasteurs peuvent être amenées à quitter, mais où elles reviennent toujours. L'entente est difficile entre ces deux catégories d'acteurs car, les droits des éleveurs sont ignorés par les agriculteurs et par ricochet la législation foncière.

La transhumance est un fait avéré qui constitue pour les pasteurs une stratégie d'adaptation à la variabilité spatio-temporelle des ressources naturelles. Elle se fait sans aucun respect des couloirs de passage, devant l'impuissance des autorités malgré les lois établies en la matière.

---

<sup>484</sup> Au sein de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), puisqu'il s'élève à 44 % du PIB agricole régional



De nos jours, les espaces pastoraux sont en concurrence à une expansion agricole. L'extension de l'agriculture se traduit par « la divagation des champs » et a pour conséquence l'émiettement des espaces pastoraux. On constate un déséquilibre entre les droits reconnus aux agriculteurs et les pasteurs. Ces derniers n'ont qu'un simple droit d'usage qui leur permet d'accéder aux ressources pastorales tout en respectant la propriété privée et les espaces protégés. L'encombrement des aires de pâturage, des couloirs de passage, des pistes de transhumance et des enclaves pastorales par les champs constitue une "entrave" à l'exercice du droit de propriété reconnu à tous les citoyens sans exception par la constitution ; mais les pasteurs eux, n'ont qu'un droit d'usufruit institué sur les terres de parcours.

L'adoption de la loi foncière rurale a comblé un important vide juridique, particulièrement la gestion des terres rurales. Elle vise la sécurisation des droits fonciers ruraux des divers acteurs par la reconnaissance de ceux-ci et leur formalisation via l'outil PFR. En effet, plusieurs droits sont exercés sur les terres à savoir : les droits de propriété et les droits d'usage. Le mode de transcription des droits au PFR se fait par l'enregistrement des parcelles par le biais des levées topographiques suivies de la transcription de la nature des droits et du mode d'accès de l'ayant droit sur la parcelle enregistrée à la suite de l'enquête socio-foncière. L'enregistrement des divers droits exercés sur la terre exclut certaines catégories sociales ; les droits des éleveurs transhumants : "**la grande oubliée**", ce qui pose le problème de gestion des ressources dans les espaces pastoraux soumis à une expansion agricole.

Les espaces pastoraux (qui sont à tenure coutumière) sont des ressources vitales pour les communautés des éleveurs, donc il va falloir créer des statuts spécifiques pour leur gestion qui est encore en devenir.

La sécurisation des droits d'appropriation des particuliers est largement prise en charge par la réforme grâce à l'outil PFR, qui n'a pas défini ni destiné des espaces collectifs comme les couloirs de passage ou les zones de pâturage aux éleveurs. Le PFR ne sécurise pas les droits des éleveurs qui vivent dans un contexte foncier difficile<sup>485</sup>. Cette difficulté est liée à la complexité des divers droits exercés et à leur régulation qui entrave les impacts escomptés en laissant d'importants défis à relever dans le cadre du foncier rural. En pratique, le PFR néglige les droits sur les ressources naturelles, en particulier ceux des pasteurs et ignore les espaces communs, ce qui est une limite importante.

---

<sup>485</sup> Considérés comme des sédentaires, les peuhls sont considérés comme des individus n'ayant pas droit à la terre. Avec l'avènement des PFR, la situation s'est empirée car, toutes les terres ont des propriétaires et ces derniers disposent de titre qui les renforce dans leurs droits. L'accès aux terres est interdit aux pasteurs et, même en cas de demande d'autorisation pour avoir un droit de prélèvement ou de parage, les CV sont incapables de le leur accorder car désormais les propriétaires terriens sont connus.

## 2- Une loi adaptative.

La transposition du droit moderne au sein des populations n'a pas eu le succès escompté, surtout au niveau des terres de tenure coutumière. L'immatriculation qui confère le titre de propriété n'est pas à la portée de tous. Évoluant dans un contexte de pluralisme juridique marqué par de multiples conflits, l'utilisation de la terre au Bénin se caractérise par une insécurité. Les droits de propriété sont essentiels à la création de richesses.

Le droit foncier coutumier n'est pas figé, il est en permanente évolution selon les dynamiques sociales, politiques et économiques tant locales que nationales. Il ne doit pas être considéré comme des règles statiques, mais comme un ensemble de principes fondamentaux de régulation des rapports sociaux caractérisés par leur dynamisme et leur flexibilité<sup>486</sup> La réforme du foncier rurale est mise en œuvre dans un cadre plus ou moins cohérent. Elle a connu une évolution positive en offrant aux populations rurales des moyens de sécurisation sur la base des droits coutumiers et en incluant des autorités locales dans la gestion foncière. La sécurisation des droits ruraux concerne tant les droits coutumiers (droits fonciers primaires) que les droits délégués (droits secondaires).

L'implication des autorités locales dans les transactions foncières en milieu rural a fortement régressé, elles font l'objet de négociation entre les individus. La loi foncière a innové en faisant la distinction des domaines en les répartissant en trois catégories : les espaces ruraux de l'Etat, celles des collectivités publiques et celles des particuliers. Désormais, les populations peuvent se voir reconnaître les droits qu'elles ont acquis selon les coutumes, pratiques et normes locales. Cette légitimation découle sur la délivrance de titre constatant l'existence des droits exercés. La délivrance du titre (CFR) se fait selon des procédures très simplifiées, moins coûteuses et accessible aux populations rurales contrairement au T.F. Toutes les terres rurales de tenure coutumière peuvent faire l'objet de droits d'usage délégués selon les coutumes et pratiques locales, mais cette délégation doit être constatée par écrit rédigé devant des témoins.

D'importantes responsabilités sont confiées aux communautés locales en vue de leur participation à la gestion des ressources locales à travers la maîtrise locale<sup>487</sup>. Des structures

---

<sup>486</sup> Hubert M.G. Ouedraogo, De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes, *Etudes rurales*, 187, 2011, p. 86.

<sup>487</sup> Selon le Comité National de Sécurisation Foncière en Milieu Rural, la maîtrise locale est « le contrôle que les communautés villageoises et inter villageoises exercent traditionnellement sur l'aménagement et la gestion des ressources communes relevant de leurs terroirs. Cette maîtrise doit être reconnue et respectée dans l'intérêt de leur gestion durable et équitable. Elle est légitimement réclamée par les populations elles-mêmes en tant que moyen d'exercer leurs responsabilités et d'assurer leur participation à la gestion des ressources locales. La maîtrise locale des communautés sur les ressources de leurs terroirs favorise l'exploitation équitable de ces ressources et participe aux mécanismes de prévention des conflits locaux. La reconnaissance de la maîtrise locale des communautés a pour objectif de fixer clairement les règles locales d'accès aux ressources naturelles, dans le

locales sont mises en place pour la gestion des terres rurales et des ressources communes. Ces structures peuvent également prendre des lois dans le cadre de la gestion rurale. Pour toutes transactions ou mutations, ces structures doivent être impliquées à peine de nullité de ces actes. Il est tenu compte du délai de mise au repos des terres agricoles et de l'obligation de leur mise en valeur. Mais la question du plafonnement et de l'accès aux terres par les étrangers est occultée, ce qui ne permet pas de lutter efficacement contre l'accaparement des terres agricoles ou l'achat massif. Certes, la reconnaissance des droits issus de la tradition est faite, mais cette protection n'est que relative<sup>488</sup>.

Malgré les contours obscurs des droits enregistrés, le devenir incertain de l'outil PFR, la réforme foncière rurale aura le mérite d'être une tentative relativement aboutie pour prendre en charge la pluralité des normes et la complexité du foncier, dans une logique d'adaptation<sup>489</sup>, même si la rupture avec le dualisme aux effets pervers n'a pu être réalisée.

Cette nouvelle loi n'a cependant pas levé toutes les incertitudes. Elle reconnaît les droits issus des traditions, mais cette protection n'est que précaire et temporaire. En effet, si l'article 7 de la loi consacre l'existence de ces droits, l'article 65 les limite à un droit d'usage et jusqu'à ceux qu'ils ne soient pas contestés par des tiers. Il découle de ces mêmes dispositions que le seul moyen d'obtenir un droit de propriété au sens moderne du terme est le titre foncier. De fait les populations sont très peu conscients de l'étendu ou du contenu de leurs droits.

## **B- Rôle transitoire de la réforme rurale.**

Les systèmes fonciers appliqués au Bénin ainsi que dans la sous-région ouest-africaine sont une hybridation des systèmes coutumiers ou traditionnels (présents dans les sociétés précoloniales) avec le système instauré par l'administration coloniale dans les différentes colonies. Le système de l'administration coloniale instaure le régime de l'immatriculation<sup>490</sup> et prône pour la consécration de la propriété privée et individuelle tout en ignorant les droits fonciers coutumiers, basés sur la superposition des droits (droits individuels, patrimoines fonciers familiaux, lignagers).

---

respect de l'équité et des spécificités écologiques et culturelles locales. Elle doit également viser la gestion durable des ressources naturelles. Par contre, elle ne doit pas conduire à des replis identitaires, « communautaristes » ou « traditionalistes », de nature à exclure les autres utilisateurs des ressources naturelles, surtout ceux considérés comme non autochtones ou encore ceux vulnérables comme les femmes ».

<sup>488</sup> Cette protection est précaire et temporaire, car liée à l'absence de contestations éventuelles et le seul moyen d'avoir un droit sur et sécurisé est l'obtention du TF.

<sup>489</sup> Lavigne Delville P., 2010, "Registering and Administering Customary Land Rights: Can We Deal with Complexity?", in Deininger K., ed., Innovations in Land Rights Recognition, Administration and Governance, Washington, World Bank/GLTN/FIG, pp. 28-42.

<sup>490</sup> La loi no 65-25 du 14 août 1965, op cit.

Cette juxtaposition des systèmes conduit à des amalgames et entraîne des crises sociales. Le débat autour de la question foncière rurale a vu le jour au Bénin au moment de la démocratisation avec la reconnaissance de la propriété privée par la constitution de 1990. Une initiative de régulation du foncier rural est émise, en impliquant des choix de société, le respect des principes fondamentaux de la démocratie en se fondant sur l'efficacité économique, l'équité sociale, la justice et la paix. Parallèlement à cette réforme, une autre réforme a été portée par d'autres acteurs dans une logique de généralisation du foncier urbain et rural.

La réforme foncière rurale promeut le CFR comme une alternative à l'immatriculation (1) et sert de transition à la réforme de généralisation (2).

### **1- Le Certificat Foncier Rural : une alternative à l'immatriculation.**

Au Bénin, le régime foncier coutumier est caractérisé par : l'oralité des transferts, l'absence de preuves en matière de mutation et de transfert, manque de publicité par rapport aux droits exercés sur la terre, ce qui constitue une source de conflits permanente. La résilience des systèmes coutumiers au système dit de "droit moderne" a fait émerger la question de la réforme foncière rurale dont la solution est le vote de la loi 2007-03 sur le foncier rural. Cette loi a pour objectif de promouvoir la formalisation des droits locaux, dans leur diversité ; la rupture avec le principe de la domanialité, désormais les terres objets de droits établis ou acquis selon la coutume ou les pratiques et normes locales pourront appartenir au privé. La reconnaissance de ces droits aux particuliers est faite par le PFR, un outil qui permet d'identifier l'ensemble des droits fonciers coutumiers et les différents ayants droit, sur la base d'une enquête contradictoire in situ, aboutissant à un enregistrement et à une délimitation spatiale des droits et biens foncier<sup>491</sup>. Cette procédure aboutit à la réalisation d'un document cartographique et d'un autre littéral qui permettront la délivrance du titre : le CFR (Certificat Foncier Rural) aux propriétaires enregistrés.

Le CFR est un acte administratif qui atteste qu'une personne est détentrice de droits coutumiers sur une parcelle rurale, individuelle ou collective. Il permet à son titulaire de faire la preuve de ses droits sur la terre, de passer des contrats de location. Le CFR constitue une preuve de « présomption de droits acquis faisant foi jusqu'à preuve du contraire, établie devant le juge »<sup>492</sup>. Il est cessible, transmissible et peut servir en garantie à un prêt. Le titulaire d'un CFR peut procéder à l'immatriculation de sa parcelle pour obtenir le TF dans les conditions

---

<sup>491</sup> H. EDJA et P.Y. Le Meur, Le plan foncier rural au Bénin, Production de savoir, gouvernance et participation, septembre 2004, p.3.

<sup>492</sup> Art.11, loi 2007-03 op cit.

fixées par la loi ; la demande d'immatriculation est facultative. Cette faculté est offerte à ceux qui n'ont pas les moyens ou ne veulent pas procéder à l'immatriculation dont la procédure est lente, trop longue et fastidieuse. Le CFR est une alternative au TF, issu de l'immatriculation. « Tout en admettant que le PFR pourrait permettre une ouverture vers l'immatriculation foncière, nous pensons que la portée juridique des droits coutumiers confirmés et consolidés par le PFR devrait assurer aux paysans une sécurité foncière suffisante dans leurs rapports à la terre pour leur éviter de devoir recourir à un titre foncier. »<sup>493</sup>.

La loi foncière rurale s'inscrit dans une logique d'adaptation, ce qui ne requière pas le consensus de tous les acteurs ; certains sont dans une logique d'unification de la loi foncière.

## **2- Transition vers une unification de la loi foncière.**

*« Dans beaucoup de sociétés en développement, le "papier" autrement dit le document qui sert à faire la preuve de l'existence du droit de propriété, est une exigence sociale largement partagée. Ce "papier", de valeur légale plus ou moins établie, est considéré comme un instrument de protection face aux prétentions foncières de l'administration, des voisins, des migrants, voire des membres de la famille. »*<sup>494</sup>.

La réforme d'adaptation est combattue sur le terrain par la politique de remplacement. Deux conceptions sont développées dans le cadre de la réforme rurale : la première conception considère que la solution à l'insécurité foncière est la délivrance de titres de propriété privée et la seconde considère que la solution réside dans la reconnaissance des droits locaux.

En effet, une loi spécifique pour le foncier rural n'est pas admise par certains acteurs qui prônent pour l'immatriculation et la délivrance du TF seul gage de sécurité. L'adoption de traitement spécifique du foncier rural en premier lieu porterait entorse au principe d'égalité institué par la constitution béninoise : « tous les citoyens sont égaux devant la loi et ont droit à un traitement équitable »<sup>495</sup>. En second lieu, il conduira à prendre d'autres lois (de la dualité, on se retrouve à une pluralité des normes) pour réguler les autres branches du foncier notamment la zone périurbaine qui se retrouve entre la zone rurale et la zone urbaine, comment délimiter les frontières entre ces deux zones pour ne pas susciter des conflits administratifs ? L'insécurité n'est pas que rurale, elle est présente en zone urbaine et périurbaine également<sup>222</sup>.

---

<sup>493</sup> R. M. Hounkpodoté, p.232, cité par Lavigne Delville Philippe, « La réforme foncière rurale au Bénin, Émergence et mise en question d'une politique instituant dans un pays sous régime d'aide », Revue française de science politique 3/2010 (Vol. 60), p. 474.

<sup>494</sup> A. ROCHEGUDE, La nouvelle politique foncière de Madagascar, L'invention de la « propriété gasy », juin 2010, p.4.

<sup>495</sup> Constitution Béninoise, op cit.

La réforme d'uniformisation a été portée par le MCA-Bénin qui a fait son apparition dans la période de dénaturation du projet de loi sur le foncier rural. La mise en œuvre d'une réforme globale vise à moderniser et uniformiser le cadre légal, en vue de faciliter l'investissement privé et le développement d'un marché foncier. Désormais, le rural et l'urbain seront régis par une même loi. Cette réforme vise la simplification des procédures d'immatriculation et généralise le CPF ; une autre forme de TF comme titre de propriété. L'objectif du PFR dès l'origine a substantiellement été modifié ; « *le CFR n'est plus considérée comme un moyen d'intégrer les pratiques coutumières dans la sécurisation du foncier, mais plutôt comme une étape vers l'immatriculation des terres et la propriété individuelle* »<sup>496</sup>.

La gestion du foncier revient à une administration foncière déconcentrée (sous la tutelle du Ministère des Finances) au détriment des communes. La nouvelle réforme réaffirme la mainmise de l'État dans la gestion du foncier dont l'objectif est la satisfaction dans un bref délai les demandes massives en sécurisation foncière et à des coûts "supportables" par les populations. Le projet a bénéficié de l'appui à la transformation massive des permis d'habiter en titre foncier en milieu urbain, généralisé aux actes de présomptions de propriété dans une seconde phase et la mise en place de PFR "nouvelle génération"<sup>497</sup>.

L'unification de la législation foncière sera effective avec le vote de la loi régissant le domaine et le foncier en 2013.

---

<sup>496</sup> Coopération Française, « Bilan des PFR et RFU au Bénin : quels défis à relever pour la nouvelle politique foncière ? », Comité technique « Foncier & développement », Notes de synthèse, N° 5, septembre 2011.

<sup>497</sup> Ceci pour marquer une distinction entre les PFR établis en milieu rural pour la délivrance des CFR et ceux établis par le MCA-Bénin.

## **CHAPITRE 2 : Élaboration et mise en œuvre du nouveau système foncier.**

Pendant la période coloniale, le système foncier appliqué dans toutes les colonies est celui inspiré du Torrens Acte australien<sup>498</sup>, basé sur la création administrative de la propriété privée. Cette création de la propriété administrative n'a pas été déployée sur un terrain vide de droits en Afrique. L'accès à la terre en Afrique était réglementé sur la base « d'un ensemble complexe de prérogatives individuelles et de régulation collective, arbitrées par des autorités »<sup>499</sup>. La terre n'était pas délimitée par des bornes, mais par des signes : arbres, puits, forêt, cours d'eaux, relief, etc. qui peuvent changer au fil du temps et s'adapter selon l'usage. Plusieurs droits peuvent être exercés sur une même terre, droits reconnus par des autorités à divers niveaux : familiales, lignagères, villageoises, etc. L'arrivée du colon a introduit un autre type de gestion dont les caractéristiques sont les suivantes :

- Le territoire colonisé est considéré sans droits et l'administration coloniale se considère comme propriétaire, s'occupe de l'attribution et détermine qui peut être propriétaire ;
- Toute transmission et mutation se réalise par écrit et enregistrée auprès de l'administration.

Une dualité s'est installée car, le droit colonial n'a pas pu influencer les pratiques coutumières déjà en vogue avant son introduction. La majorité des terres sont régies toujours par les coutumes qui n'ont pas une reconnaissance légale : on assiste à une cohabitation et confrontation de la légalité et de l'extra- légalité.

*« La façon dont une société définit les droits de propriété sur la terres et sur les ressources naturelles, dont elle les distribue entre les différents acteurs, dont elle les garantit et les administre est révélatrice de la manière dont une société est gérée »*<sup>500</sup>. La terre est au centre de nombre d'inégalités, ce qui constitue une source de tensions permanentes et de conflits de tout genre. L'insécurité dans les relations foncières empoisonne le développement des pays et constitue un frein à l'investissement.

Partant de ce triste constat, le renouvellement de la législation foncière a été entrepris, suivant un processus (Section 1) soutenu par une mobilisation sociale et des mesures d'accompagnement (Section 2).

---

<sup>498</sup> Ce système se base sur une présomption de domanialité, principe selon lequel la terre est présumée appartenir à l'État. Par conséquent, l'État est en situation d'accorder des droits de propriété à ceux qui réalisent un effort de « mise en valeur ». Par l'établissement d'un titre de propriété inscrit dans un registre foncier, l'État reconnaît un droit incontestable, opposable aux tiers.

<sup>499</sup> Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud, Livre blanc des acteurs français de la Coopération, Synthèse, 2009.

<sup>500</sup> AFD 2009, in La terre un droit humain, Micropropriété, paix et développement social, Dunod, p.3.

## **SECTION 1 : Processus d'élaboration de la nouvelle loi foncière.**

Les pays ouest africains font face à une législation obsolète et archaïque en matière foncière, ce qui renforce la présence de l'insécurité ; surtout au Bénin où le dogme du "chez soi" domine. L'insécurité foncière est présente à tous les niveaux (zones urbaines et rurales) et présente des facettes multiformes. Les outils mis à la disposition des populations pour la sécurité de leurs terres ne sont pas accessibles à tous. En matière juridique, le foncier est soumis à l'épreuve de pluralité des normes entraînant une anarchie, car chacun se soumet à la loi qui protège au mieux ses intérêts. L'Etat est quasiment absent et le foncier est soumis à une législation inadaptée, obsolète, archaïque et anti développeur. Les lois existent théoriquement, mais sont contournées au profit des pratiques car, nécessité fait la loi.

Dans l'objectif d'apporter plus de transparence et d'impartialité dans la gestion du foncier, la réforme foncière suscite un engouement considérable de la part des différents acteurs. Elle entre dans le cadre d'une réforme d'ensemble, visant à contrôler la gestion du foncier et à favoriser l'investissement. Légiférer dans le domaine du foncier constitue une tâche très délicate dans un environnement où les pratiques et les règles étatiques sont en concurrence. Il va falloir donc doter le pays d'une législation pouvant assurer au mieux la sécurité des droits fonciers des paisibles citoyens. L'option d'une mise en œuvre d'une nouvelle réforme est faite et accompagnée d'une volonté politique (paragraphe 1), soutenue par une mobilisation sociale et des mesures d'accompagnement (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : De la volonté politique à l'abrogation de la loi foncière rurale.**

Il n'y a pas de développement possible sans un droit foncier qui apporte à la fois la sécurité juridique et la paix sociale<sup>501</sup>.

Le fondement des économies des pays développés est la sécurité de la propriété et particulièrement de la propriété foncière et de ses démembrements. Au Bénin, la gestion foncière constitue une entrave aux investissements (publics, privés) qui n'ont pas pu bénéficier d'une législation précise et, par ricochet, à une paupérisation de la majorité de la population. En effet, l'insécurité a pris une intense ampleur et a pour causes, la non maîtrise foncière empreinte à la tolérance des autorités publiques conduisant à une mauvaise gouvernance. La crise foncière est en pleine expansion et handicape le développement, alors il faut qu'une nouvelle approche de gestion soit engagée avec la participation de tous les acteurs, pour assurer

---

<sup>501</sup> F. Collart Dutilleul, Réussir la réforme foncière : le code foncier du Bénin, Lascaux, 2016, p.1.



aux populations et investisseurs une sécurité foncière par la mise en œuvre d'une stratégie efficace.

La mise en œuvre d'une telle stratégie passe par la volonté politique affichée du gouvernement. Pour remédier à cette situation anti développeur, l'Etat s'est engagé par l'adoption d'une politique foncière domaniale (A) suivie de l'implication des partenaires au développement (B).

## **A- Politique foncière et domaniale de l'État.**

Les plus longues distances à parcourir commencent toujours par le premier pas.

L'insécurité généralisée et la forte demande de sécurisation légale, qui prévalent dans le pays, constituent des handicaps au développement et des freins à l'investissement. Cette situation ne laisse personne indifférent et suscite des réflexions de part et d'autre. La situation foncière est devenue préoccupante et la solution n'est qu'une réforme foncière. Les objectifs de cette réforme sont entre, autres : la création d'un environnement des affaires plus attractif et un accès simplifié et sécurisé aux populations et investisseurs. La mise en œuvre d'une réforme de telle envergure nécessite une préparation préalable ; cette préparation passe par la création d'un cadre légal et institutionnel (1) des documents énonçant la politique du gouvernement (2).

### **1- Création du cadre légal et institutionnel.**

Le système foncier en place au Bénin ne permet pas l'émergence du pays au plan économique or, « *la sûreté de la propriété foncière est une condition essentielle de l'ordre naturel du gouvernement des empires* »<sup>502</sup>. Plusieurs structures interviennent dans le foncier sans coordination et en permanente concurrence. Le défi en matière foncière est énorme et il faut une synergie d'actions pour vaincre "le géant Goliath" qu'il constitue. Les nombreuses initiatives n'ont pas pu apporter un changement avéré dans la gestion du foncier. Et, pour mener efficacement la réforme foncière, le cadre légal et institutionnel constitue un maillon essentiel.

En effet, le foncier se retrouve à cheval entre deux Ministères : celui chargé de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme (MEHU) qui a en charge le foncier urbain et la domanialement tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Pour ce qui relève du rural, il est du domaine du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP). Sous l'impulsion du MAEP, la réforme foncière rurale a été chose acquise. Mais, l'insécurité n'est pas que rurale,

---

<sup>502</sup> Quesnay, Tableau économique des physiocrates (Vol. 1) 1969, p.62 ; in Colin et al. Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales, 2009, p.10.

elle est très forte en milieu urbain et s'est également étendue dans les zones comprises entre l'urbain et le rural (la zone périurbaine).

Dans le souci d'établir une équité, de soumettre tous les citoyens à une même loi, une réforme foncière globale est envisagée avec l'intégration du rural et de l'urbain tout en généralisant le T.F. Qui des deux Ministères sera tuteur de cette réforme ambitieuse ? L'arrivée d'un nouveau régime<sup>503</sup> à la tête du pays a également apporté de profond changement au niveau des ministères. Un nouveau Ministère est créé : le MUHRFLEC<sup>504</sup>. Très tôt, les cadres de ce ministère revendiquent le monopole de la réforme en contestant la tutelle du MAEP pour le foncier rural<sup>505</sup>. La création du MUHRFLEC permet de mieux cerner et de mieux appréhender les problèmes fonciers qui entravent le développement socio-économique pour aborder la question de la pérennité et de la durabilité de la réforme foncière. Ainsi, la tutelle de la nouvelle réforme foncière est dévolue au MUHRFLEC qui a pour mission l'élaboration et la mise en œuvre de la politique et des stratégies de développement de l'Etat dans le cadre de la réforme foncière en vue de l'adoption d'une nouvelle législation foncière domaniale.

## **2- De la lettre de cadrage à l'adoption du livre blanc.**

Le système foncier mis en place par le législateur, basé sur l'immatriculation, n'a pas eu d'échos favorables au sein de la population qui est restée attachée aux droits coutumiers. Ce dualisme a entraîné les premiers symptômes d'une crise foncière. Elle se manifeste par les litiges qui sont devenus un fait social. Ces conflits ont pour base en général : l'occupation illicite d'un terrain, le partage de succession, la contestation des limites d'un terrain, une insécurité grandissante dans les transactions. Une crise de confiance s'est installée entre les populations et l'administration qui, ne répond plus au besoin de sécurité des usagers. Le développement du pays est au ralenti, car l'environnement foncier ne favorise pas les investissements. Fort de ce constat, la nouvelle réforme foncière est envisagée.

La sécurité foncière étant une condition importante de développement humain et de droit de l'homme, il faut accorder les mêmes avantages à tous les citoyens en favorisant l'égal accès à un foncier sécurisé à toutes les catégories sociales. Pour cerner au mieux les problèmes liés

---

<sup>503</sup> Le régime du changement prôné par le Président YAYI Boni élu au cours de l'élection de 2006.

<sup>504</sup> Ministère délégué chargé de l'Urbanisme de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de Lutte contre l'Erosion Côtière.

<sup>505</sup> Lavigne Delville Philippe, « La réforme foncière rurale au Bénin, Émergence et mise en question d'une politique instituante, dans un pays sous régime d'aide », Revue française de science politique 3/2010 (Vol. 60), p.

au foncier, leur apporter des solutions adéquates avec une base juridique, une lettre de cadrage a été initiée suivie de l'élaboration du livre blanc de la politique foncière et domaniale.

L'initiative de la lettre de cadrage est prise sous l'impulsion du Ministre de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière (MUHRFLEC). Résultant d'un processus participatif et inclusif<sup>506</sup>, elle a fait l'objet de séminaires départementaux sur les problèmes du foncier en vue de son appropriation. Adoptée au cours du Forum National sur la Réforme Foncière avec la participation des acteurs intervenant dans le foncier<sup>507</sup>, elle reçut l'approbation<sup>508</sup> du gouvernement. Elle constitue un outil d'orientation et de coordination des actions à entreprendre en vue d'une réforme foncière efficace car, se basant sur de documents, d'études réalisées de part et d'autre et un consensus suffisant pour une bonne gouvernance responsable du foncier.

La lettre de cadrage constitue le socle d'appui de la nouvelle réforme foncière. Elle vise une gestion concertée et transparente suivi d'une planification consensuelle de l'occupation du sol en vue d'un accès équitable et sécurisé à tous les citoyens. Axée sur une dynamique locale, elle donne une ouverture aux investissements en sécurisant les divers droits exercés sur la terre.

Étape préalable de la réforme foncière, la lettre de cadrage précise les orientations du Gouvernement en matière domaniale et foncière. Produit d'une large concertation et offrant une vision d'ensemble pour l'amélioration de la gestion des droits sur le sol, elle fonde une Politique Foncière, cadre stratégique veillant à la cohérence des interventions publiques. Ces actions porteront sur des programmes de sécurisation foncière en milieu rural et urbain, sur la préparation de nouveaux organes et instruments<sup>509</sup> adaptés au contexte économique, institutionnel et technologique.

L'adoption de la lettre de cadrage a abouti à l'établissement d'un autre document qui servira également de base à la mise en œuvre de la nouvelle réforme foncière : "Le livre blanc de la politique foncière et domaniale".

Toujours suivant une démarche participative et inclusive, le livre blanc de la politique foncière et domaniale a été élaboré avec l'appui du Projet Accès au Foncier du MCA-Bénin.

---

<sup>506</sup> Les acteurs du foncier ont été associés dès la prise d'initiative.

<sup>507</sup> MCA, élus locaux, cadres de l'administration du secteur public et privé, les représentants de la Société Civile, les ONG, les partenaires au développement etc.

<sup>508</sup> Décret n° 2009- 693 du 31 décembre 2009, portant approbation de la lettre de cadrage de la réforme foncière.

<sup>509</sup> La Déclaration de Politique Foncière et Domaniale avec son Plan d'actions de mise en œuvre ; le Programme National d'Appui à la Gouvernance du Foncier (PAGoF) qui sera conçu et mis en œuvre avec le concours des Partenaires Techniques et Financiers ; la Commission Nationale de la Réforme Foncière ;

Document découlant de recommandations issues d'études thématiques<sup>510</sup>, de travaux de recherches, des conclusions du Forum National sur la Réforme Foncière, des réflexions et diverses expériences. Il constitue un document d'orientation générale d'axe stratégique devant guider jusqu'à l'horizon 2025, la gestion du foncier au Bénin<sup>511</sup>. Il fait le diagnostic de la problématique foncière, définit le fondement, la vision, les objectifs, les principes directeurs, les orientations et les axes stratégiques de la politique foncière et domaniale dont la vision globale est « Le Bénin, à l'horizon 2050, est caractérisé par un égal droit d'accès au foncier sécurisé, un système fonctionnel et un marché dynamique, générateur d'investissements accrus et de richesses»<sup>512</sup>.

Le Bénin fait ainsi partie des rares pays en Afrique de l'Ouest à avoir un document de politique foncière.

## **B- Abrogation discrète de la loi sur le foncier rural.**

L'insécurité foncière, telle une gangrène, se propage, entravant le développement socio-économique. Peu de citoyens sont assurés de leurs droits sur la terre ce qui entraîne une réticence des investisseurs. Partant du dualisme juridique (droit moderne et traditionnel) qui se repose sur des textes obsolètes et des pratiques dégradées à une kyrielle d'institutions en permanente concurrence, le foncier est soumis à toute sorte de difficulté.

Diverses pratiques ont été instaurées en matière de gestion foncière, mais, elles se sont soldées par un échec. Le milieu urbain est régi par l'immatriculation qui s'avère inadaptée au contexte du pays, car constituant une procédure complexe, longue et coûteuse et le P.H qui est utilisé de travers. En milieu rural, les transactions sont faites suivant le droit coutumier basé sur l'oralité et des pratiques et normes qui ne favorisent pas le développement. Mais les initiatives de sécurisation ont permis d'élaborer une loi qui pourra régir le foncier rural. Cette loi prône la reconnaissance des droits locaux enregistrés au PFR avec la délivrance du CFR comme une alternative au T.F. Toutefois, cette réforme a été victime d'inachèvement et de contradictions compromettant la finalisation de son cadre juridique et réglementaire. Entre concessions et

---

<sup>510</sup> Sept études thématiques ont été réalisées en vue d'un diagnostic solide sur la diversité des réalités socio-foncières et les besoins en matière de sécurisation : - les structures administratives et le fonctionnement des institutions nationales régionales et décentralisées ; - les procédures de mutation des titres de propriété et des méthodes d'enregistrement ; - les conflits domaniaux et leurs modes de règlement ; - les stratégies pour accroître l'accès des femmes à la terre ; - l'étude comparative des options technologiques pour les besoins de la gestion de l'information foncière ; - l'analyse des modalités d'application de la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural. - Etude diagnostique et plan d'action national sur la sécurité foncière et résidentielle et la gouvernance urbaine.

<sup>511</sup> Livre blanc de politique foncière et domaniale, juin, 2011.

<sup>512</sup> Idem.

aménagement d'intérêts, elle peine à se positionner. L'entrée en jeu d'un nouvel acteur promouvant une autre réforme complexifie les choses ; l'outil PFR change d'objectif (1) et le CFR devient un titre confiné (2).

### **1- Le PFR, une étape vers l'immatriculation.**

Le foncier rural est largement régi par le droit coutumier, basé sur des règles, pratiques et normes locales. Les droits sur la terre se superposent sans aucune sécurité des ayants droit faute de non reconnaissance formelle. La mise en place du dispositif PFR permet la reconnaissance et la formalisation des divers droits exercés sur la terre. L'institutionnalisation du PFR, à travers le vote de la loi foncière, constitue une révolution juridique car désormais, les détenteurs des droits coutumiers identifiés pourront avoir un titre : le CFR qui est un titre de présomption de propriété. Cette technologie institutionnelle combine topo- cartographie et enquêtes foncières dans une optique « participative » d'enregistrement contradictoire et public des droits coutumiers existants et reconnus localement<sup>513</sup>. La loi institue un PFR pour chaque village, sur un financement participatif des communautés à la base, de l'Etat et des collectivités territoriales. Il permettra d'assurer la sécurité des droits réels immobiliers et notamment ceux acquis selon la coutume ou la législation en vigueur. Toute parcelle enregistrée au PFR peut être immatriculée ultérieurement, l'immatriculation est facultative et non obligatoire.

Les droits fonciers issus de la coutume et des pratiques et normes locales, reconnus, constatés et enregistrés selon la réglementation en vigueur ou selon les dispositions de la loi foncière, peuvent servir de garantie à l'octroi de crédit, ce qui jadis était impossible à cause de la fiabilité du droit exercé et de la personne détentrice de ce droit. L'institution du PFR constitue une véritable avancée avec la formalisation des droits coutumiers jadis informelle et anti développement. La réforme foncière rurale est une politique transversale dont la réussite va dépendre de l'achèvement d'autres politiques : transfert de compétences, renforcement des capacités des collectivités locales sur le plan financier, matériel et humain suivi de la prise des décrets d'application dans le temps.

Une autre initiative de réforme foncière est projetée avec un nouvel acteur : le MCA qui a pour objectif de généraliser le T.F., gage d'un développement économique avec son projet « accès au foncier ». Contestant déjà la spécificité du foncier rural, le ministère en charge de la réforme foncière trouve un appui et relance son désir d'englober le rural et l'urbain dans une

---

<sup>513</sup> P-Y., Le Meur, L'information foncière, bien commun et ressource stratégique. Le cas du Bénin, dossier no. 147, 2008, p.14.

même réforme avec une reprise en main de l’outil PFR. Prenant en compte le rural et l’urbain, elle prône l’uniformisation du droit foncier en mettant en exergue la propriété privée et en généralisant le T.F. comme seul titre de propriété. Désormais, l’objectif original du PFR est détourné. Les objectifs ne sont plus les mêmes ; ici le PFR permettra la généralisation de la propriété privée en lieu et place de la reconnaissance des droits coutumiers. L’outil est perçu comme une étape provisoire sur la voie de l’immatriculation foncière<sup>514</sup>. Les PFR sont l’opportunité de généraliser rapidement le titre foncier en milieu rural, où il demeure quasiment inexistant plus d’un siècle après sa création<sup>515</sup>. Dès lors, les contraintes de l’immatriculation doivent être prises en compte dans les procédures de levée parcellaire. L’extension rapide du PFR à d’autres villages est prévue<sup>516</sup> sur financement du promoteur du projet, le MCA. La réalisation de ces PFR qui seront revus et allégés permettra de délivrer des CFR dont la transformation en T.F sera facile<sup>517</sup>.

Ainsi, la primauté du T.F. sera rétablie selon le ‘diktat’ des partenaires techniques et financiers, qui cherchent à lutter contre la spéculation foncière et assurer la sécurité de l’usager pour un meilleur investissement dans le foncier.

L’installation des PFR dans les localités s’est faite selon une sélection suivie d’un tirage au sort. Les opérations d’installation ont connu des résultats divers dans les zones sélectionnées : PFR non installé par suite d’opposition, inachevé par endroit, etc. Les localités ont des diverses configurations socio- foncières donc, l’opération évolue suivant la situation socio- foncière de chaque localité PFR. Victime de la mal- gouvernance (détournement, corruption, abus de confiance...) le projet n’a pas pu aller à son terme ; pour les acteurs, c’est un processus de PFR "irréfléchi"<sup>518</sup>. Ainsi, « l’absence d’une planification détaillée et approuvée de la mise en œuvre ; une insuffisance de la capacité des outils de suivi de la mise en œuvre et un manque de rigueur du contrôle qualité »<sup>519</sup> constituent le goulot d’étranglement de ce projet.

---

<sup>514</sup> P.-Y. Le Meur, Droits & Conflits fonciers au Bénin, op cit, p.19.

<sup>515</sup> P. Lavigne Delville, La réforme foncière rurale au Bénin : Emergence et mise en question d’une politique instituante dans un pays sous régime d’aide, op cit.

<sup>516</sup> Une prévision de 300 PFR en 5ans est faite.

<sup>517</sup> A.C. MOALIC, Claire Les enjeux locaux de la formalisation des droits fonciers en Afrique rurale. Analyse de la diversité des appropriations et réinterprétations du dispositif PFR : Cas des communes de Dassa et Savalou, Département des Collines, Bénin, Version complétée du mémoire de fin d’études, 2014, p.19.

<sup>518</sup> Syndicat National des Paysans du Bénin (Synergie Paysanne), La réforme foncière au Bénin, novembre 2010, p.2.

<sup>519</sup> Rapport de la deuxième mission d’évaluation de l’état d’avancement et des perspectives du développement du PFR, Résumé, 14 Juin 2010, p9.

## **2- Le certificat foncier rural : un titre confiné.**

Le PFR est utilisé comme un outil d'identification et de reconnaissance juridique des droits fonciers locaux, en créant un statut juridique : le « certificat foncier rural (CFR) ». Ce dernier est l'acte issu de la constatation et de confirmation des droits fonciers établis ou acquis selon la coutume ou les pratiques et normes locales. C'est l'extrait du registre du PFR, qui a un statut juridique de « présomption de propriété »<sup>520</sup>. Il atteste la détention par une personne de droits coutumiers sur une terre rurale, individuelle ou collective. Constituant une preuve en matière de droit foncier rural, il permet à son titulaire de passer des contrats de location, d'avoir accès au crédit agricole en mettant en gage le CFR tout en respectant les conditions de constitution du gage.

Le détenteur d'un CFR peut faire immatriculer sa parcelle en satisfaisant aux exigences des textes en vigueur. L'immatriculation n'est pas obligatoire, elle est facultative. A l'origine du projet PFR (celui exécuté par le PGTRN), le CFR était une alternative à l'immatriculation et permettait de sécuriser les divers droits locaux ; mais avec l'arrivée de MCA, ces acquis ont été remis en cause.

Dans le cadre de l'amélioration des lois commerciales, la facilitation des échanges commerciales et pour favoriser la croissance économique des pays de l'OHADA, le législateur communautaire a institué l'immatriculation des immeubles comme condition de validité d'une hypothèque<sup>521</sup>. Il faut alors se conformer aux exigences communautaires pour « faciliter l'investissement privé par la réduction de l'insécurité foncière et par la création d'actifs monnayables » ; tel est l'objectif du MCA avec son projet « Accès au foncier ». L'entrée en scène du nouvel acteur a fait du CFR un intermédiaire, une étape qui conduit vers l'immatriculation, gage d'une sécurisation efficace et d'accès au crédit pour un développement industriel et commercial.

Se hissant dans une logique d'amélioration de la tenure foncière pour éradiquer la gangrène qui mine le système foncier en le rendant peu performant économiquement, la réforme foncière se veut uniformisant avec l'institution de l'immatriculation au foncier rural et urbain. En effet, l'immatriculation confère à son titulaire, un droit de propriété pleine, entière et inattaquable. Toute action tendant à mettre en cause le droit de propriété d'un immeuble immatriculé est irrecevable. L'ambition des acteurs c'est donc de la rendre accessible et moins coûteuse, pour satisfaire les demandes massives de sécurisation dans un bref délai.

---

<sup>520</sup> Art.111 de la Loi2007-03, op cit.

<sup>521</sup> Art.119, AUPOS, op cit.

Partant d'une "stratégie adaptative" qui consiste à associer le droit foncier de l'Etat aux pratiques existantes sur le terrain par des tentatives de reformulation tout en associant les populations à la base, on a adopté brusquement une "stratégie de remplacement", consistant en un changement radical de la forme de tenure existante par une autre jugée plus équitable ou plus rentable pouvant améliorer la tenure foncière. Suivant cette logique, les CFR doivent être immatriculés suivant un délai donné faute de quoi, ils seront caducs<sup>522</sup>. Toujours à la recherche de solutions pour améliorer la tenure foncière, l'option de l'immatriculation est abandonnée au profit de la "confirmation des droits". La confirmation des droits aboutira à la délivrance d'un Certificat de Propriété Foncière (CPF) désormais le seul titre qui confère la pleine propriété au Bénin, mais contrairement au TF, il reste un acte attaquant en cas d'erreur et de fraude. La procédure de confirmation des droits fonciers se fait :

- En milieu urbain et périurbain, sur la confirmation des droits à partir de documents de présomption de propriété foncière<sup>523</sup> ou d'une décision de justice définitive ;
- En milieu rural, sur la confirmation des droits à partir des documents de présomption foncière, du registre des ayants droits du PFR ou d'une décision de justice définitive.

Le CFR ne constitue pas un titre de présomption de propriété selon la loi sur le foncier rural. Les incertitudes demeurent car, les droits issus de la tradition sont reconnus<sup>524</sup> mais la protection est précaire et temporaire. Ils sont limités à un droit d'usage jusqu'à ce qu'ils ne soient pas contestés par des tiers. Le seul moyen pour avoir un droit de propriété plein est d'avoir le TF. Ainsi, le projet de réforme menée par le ministère en charge de l'urbanisme, au contraire, réaffirme que l'immatriculation et le titre foncier individuel, garantis par l'État, sont les seuls gages de sécurité foncière. En même temps, il recentralise la procédure, puisque l'établissement d'un certificat foncier est conçu comme une étape vers le titre.

## **Paragraphe 2 : Implication des partenaires au développement.**

Depuis les époques précoloniales, le foncier a constitué un enjeu de développement, un outil de contrôle et d'exercice de pouvoir. Ayant fait l'objet de recherche durant des années, la question foncière suscite un regain d'intérêt tant sur le plan national qu'international. Les transactions sur la terre et l'exploitation des ressources naturelles suscitent des intérêts de nos jours et constituent des questions de développement. L'amélioration des conditions d'accès à

---

<sup>522</sup> Dans l'ébauche de 2010 du code foncier, il est donné un délai de 10 jours pour que les CFR soient immatriculés faute de quoi, ils seront caducs.

<sup>523</sup> Comme documents de présomption foncière, nous avons : l'attestation de détention coutumière, l'attestation de recasement, l'avis d'imposition des trois dernières années.

<sup>524</sup> Art.7 loi n° 2007- 03, op. cit.



la terre ainsi qu'aux ressources naturelles pourrait avoir un impact considérable sur la réduction de la pauvreté qui sévit dans les pays en voie de développement et promouvoir la croissance et le développement durable. C'est pourquoi il est très important de clarifier les questions de propriété et d'occupation des terres, de distribution des ressources foncières et d'élaborer des législations, des règlements et des institutions appropriées.

A partir d'un diagnostic d'insécurité foncière généralisée et d'une forte demande de sécurisation légale, la mise en place d'un cadre juridique propice et de modalités efficaces pour l'administration foncière sont très importants et constituent un souci majeur pour les populations, les gouvernants, les organismes politiques et administratifs<sup>525</sup>. Avec l'appui important des bailleurs de fonds (soutien opérationnel et financier) le Bénin s'est engagé dans la réforme foncière dans le souci de moderniser les systèmes d'administration foncière de sorte à protéger les droits fonciers des pauvres suivant un processus participatif. L'implication des partenaires au développement s'est faite à travers une phase pilote de formalisation (A) et une rénovation législative et institutionnelle (B)

### **A- La phase pilote de formalisation et de reconnaissance des droits.**

La terre et la propriété représentent souvent entre la moitié et les trois quarts de la richesse nationale<sup>526</sup>. En proie à une compétition accrue, l'accès à la terre et aux ressources naturelles engendre d'énormes difficultés et débouche souvent sur des conflits et par ricochet une insécurité foncière et un développement biaisé. Dans ce contexte, l'objectif de la réforme foncière est axé sur la reconnaissance et la sécurisation des droits fonciers en s'efforçant de rechercher un équilibre entre ce qui doit être préservé et ce qui mérite d'être modifié.

Le foncier est régi par un système juridique dualiste : le droit coutumier caractérisé par l'oralité et le droit moderne basé sur l'écrit. En milieu urbain, on rencontre le régime du T.F. et du P.H. Le TF est le seul titre qui confère la pleine propriété alors que le P.H. n'accorde qu'un droit précaire et révocable par l'administration. Ne pouvant être délivré que sur les terres appartenant à l'État, il est détourné de sa vocation originelle et est délivré sur des terres appartenant au particulier qui en fait la demande. Le P.H. ne peut pas servir de garantie pour obtenir un prêt auprès des banques, depuis l'entrée en vigueur de l'acte Uniforme de l'OHADA qui ne reconnaît que le T.F. seul comme garantie de prêt dans les institutions financières. En

---

<sup>525</sup> MCA-Bénin, "Projet Accès au Foncier" Etude sur la Politique et l'Administration, Etude 3, Analyse des Conflits Fonciers et leurs Modes de Règlement, Analyse et Recommandations, 2009. p

<sup>526</sup> Banque Mondiale, Politique foncière : fiche sectorielle de résultats, avril 2014,

milieu rural, les transactions et mutations se font selon la coutume et pratiques locales ce qui crée des contestations infinies au sein des populations.

Une sécurisation des terres s'avère nécessaire car, le pays est à vocation agricole et sa croissance économique passe par la croissance agricole qui ne se réalisera pas sans terre. Le MCA, avec son projet "accès au foncier", vise la sécurisation des droits en vue de rendre l'économie du pays plus compétitive par la transformation des P.H. et autres titres de présomption de propriété en TF (1) et l'enregistrement des droits coutumiers par la procédure PFR (2).

## **1- Transformation des P.H. et autres titres en T.F.**

Les questions foncières occupent une place de choix dans les programmes politiques des nouveaux gouvernements démocratiques. Pour remédier à la situation critique du foncier dans le pays, les partenaires au développement ont investi pour donner une valeur juridique aux actes détenus par les populations pour les rendre en actif monnayable.

En droit moderne, nous avons deux régimes à savoir : le régime du P.H.<sup>527</sup> et celui du T.F.<sup>528</sup>, seule l'immatriculation permet d'être propriétaire véritablement et offre une grande sécurité foncière. Le P.H. ne confère qu'un droit précaire et révocable par l'administration car il est délivré sur des terres appartenant à l'État. Les particuliers en font la demande, car sa procédure d'obtention est moins tracassant et moins onéreuse. Avec les réformes du droit communautaire, il ne peut être utilisé par son titulaire dans les institutions financières. Ainsi, doter chaque parcelle de T.F serait une solution salvatrice.

L'initiative de délivrance massive de T.F a été prise pour la première fois par le gouvernement sur fonds propre par le biais d'une commission<sup>529</sup> : la Commission Nationale de Transformation des P.H. en T.F. Malheureusement, certains dysfonctionnements<sup>530</sup> ont entravé le bon déroulement de l'opération et les résultats escomptés n'ont pas pu être atteints<sup>531</sup>.

Prenant le relai de la commission de transformation des P.H. en T.F., le secrétariat permanent de la Commission National d'Appui à l'Obtention des T.F.<sup>532</sup>(CNAO-TF) appuyée

---

<sup>527</sup> Régi par la loi n°60-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime du PH au Dahomey.

<sup>528</sup> Régi par la loi n°65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey.

<sup>529</sup> Créée par décret N°2001-291, du 08 août 2001 et a couvert la période de 2003 à 2007.

<sup>530</sup> L'absence de sensibilisation de la population qui affiche une réticence, mauvaise organisation des archives au sein des communes et autres services en charge du foncier, manque de ressources financières pour couvrir les charges ainsi que celles humaines qualifiées disponibles ; dysfonctionnement au sein des structures foncières ; absence d'un cadre institutionnel légal pour l'exécution des opérations, etc.

<sup>531</sup> Une prévision de 65000 parcelles à titrer est faite pour les 77 communes, et 1500 titres ont été délivrés en fin 2003 sur Cotonou.

<sup>532</sup> Créée par Décret 2009-30 du 16 février 2009, elle a été installée le 24 mars 2009.

par MCA-Bénin a été installée. La responsabilité de gérer au quotidien les missions de la commission lui incombe. Elle est chargée de la transformation des P.H et autres actes de présomption de propriété<sup>533</sup> (attestation de recasement, convention de vente, décision de justice rendue définitive) en T.F. L'opération a pris en compte la zone urbaine et périurbaine avec la sélection des localités suivant les objectifs poursuivis, les contraintes liées aux ressources disponibles ainsi qu'à la capacité d'intervention des structures en place<sup>534</sup>. Elle implique plusieurs acteurs (notaires, géomètres experts, IGN, AIF, mairies, DDET) qui y ont joué différents rôles. Des difficultés de divers ordres<sup>535</sup> ont freiné la conduite des opérations, mais avec la volonté des acteurs, des palliatifs sont trouvés. Dans le cadre de l'exécution du programme, qui a connu un grand retard au démarrage<sup>536</sup>, bon nombre de titres ont été créés et signés, mais très peu de bénéficiaires<sup>537</sup> ont pu retirer leur titre. A l'analyse des résultats obtenus, il est démontré clairement que les populations urbaines ne sont pas intéressées ou n'ont pas les moyens pour sécuriser leurs terres par l'aubaine qui leur est offerte. Le mandat de la CNAO-TF prenant fin en 2014, il a été prorogé de cinq ans<sup>538</sup> pour continuer par délivrer des titres aux citoyens, mais dans la limite des financements disponibles. Il sera mis fin à sa mission lorsque les institutions prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la loi portant code foncier et domaniale seront installées pour une généralisation de la procédure de confirmation collective des droits fonciers en vue de la délivrance du titre de propriété. En attendant, des mesures incitatives doivent être prises pour le retrait effectif des titres et une célérité doit être requise de la part de l'administration dans le traitement des dossiers.

Comme en milieu urbain et dans les périphéries, des actions de sécurisation foncière ont été prises en milieu rural par le même programme à travers les PFR.

---

<sup>533</sup> Livre Blanc, op.cit., p.61.

<sup>534</sup> Interview accordé à l'Autre Quotidien du 25 août 2014 par le Secrétaire permanent de la CNAO-TF. Les critères retenus ont porté sur la qualité et la capacité des sites (périmètres) à consommer les quotas affectés aux communes : le périmètre dispose-t-il d'un TF ? le niveau d'achèvement du lotissement, contenance du périmètre, du niveau de viabilisation, la présence d'infrastructures socio- communautaires et administratives ?

<sup>535</sup> Au nombre de ces difficultés, nous avons : le manque de fiabilité des documents liés aux lotissements et la non mise à jour des mutations, retard dans la production et livraison des actes liés aux dossiers reçus, tracasseries et coûts élevés de la formalisation et de l'affirmation des actes de présomption de propriété...

<sup>536</sup> Prévue pour démarrer en 2009, l'opération n'a connu un véritable démarrage qu'en juin 2011.

<sup>537</sup> Selon les statistiques de la CNAO-TF de juin 2011 à juin 2014, 3531 titres ont été créés et signés mais, 1567 seulement ont été retirés.

<sup>538</sup> Le conseil des ministres en sa séance du 15 mai 2014, a adopté le projet de décret portant prorogation du délai de la CNAO-TF introduit par le ministre de l'économie et des finances.

## 2- Réalisation des Plans Fonciers Ruraux.

Le programme de MCA-Bénin n'est pas déployé sur un terrain "vierge". En effet, le projet PFR est un projet exécuté déjà dans le cadre du PGTRN de la GTZ. Le projet ambitionne installer 300 PFR en zone rurale, dans les départements n'ayant pas bénéficié des PFR avec le programme de la GTZ. Le PFR aboutira à la délivrance du CFR qui débouchera sur l'immatriculation. La procédure de levé de parcelles dans la conception originelle de PFR a été modifiée afin de répondre aux exigences de "pré- bornage", afin de déterminer les limites des parcelles avec les bornes en ciment qui seront posés par le géomètre agréé.

Le projet « Accès au foncier » du MCA-Bénin a pour objectif d'assurer un accès sécurisé à la terre à travers une administration foncière efficace en vue de faciliter l'investissement et la création d'un marché immobilier utilisant la propriété foncière comme actif monnayable ». Très peu de citoyens disposent de titre de propriété, alors il va falloir déterminer l'étendue des droits de chaque personne dans un contexte de superposition de droits et de réalités socio-foncieres très variées, les enregistrer et leur donner une validité juridique. *« La diversité des droits que le PFR a été en mesure de reconnaître s'est réduite. Le manuel de mise en œuvre des PFR avait prévu différents contrats-types (de prêt, location, etc.) pour permettre que la sécurisation des possesseurs de terre via le PFR n'aboutisse pas à la précarisation des exploitants »*. Ces contrats ont peu à peu été mis de côté dans la démarche, qui se focalise sur les seuls droits d'appropriation. Le dispositif est repris par le projet du MCA et les objectifs sont remaniés : le PFR est désormais un outil de clarification des droits foncier et non de garantie ; voulant généraliser la propriété privée, le projet fait du CFR est une étape à l'immatriculation et non une fin en soi avec la suprématie du TF. Le système foncier rural est caractérisé par la superposition de droits, donc ainsi conçu, le "PFR- MCA" exclut de nombreux droits et fait la promotion du droit d'appropriations individuelles et le développement du marché foncier.

Il est procédé au choix des communes <sup>539</sup> devant bénéficier du PFR avec une sélection aléatoire des villages bénéficiaires. Des diagnostics micro-régionaux et fonciers ont été réalisés dans les zones bénéficiaires du programme, suivis de la conception de lexiques fonciers dans les principales langues parlées dans ces zones. Les structures <sup>540</sup> devant assurer la mise en œuvre du projet ont été installées et il est procédé au renforcement des capacités des membres de ces différentes structures pour mieux prendre en charge leurs responsabilités dans le processus de formalisation. Dans un processus participatif impliquant les propriétaires terriens et les

---

<sup>539</sup> 40 communes sont sélectionnées pour bénéficier de cet ambitieux programme.

<sup>540</sup> Au sein des communes, 40 Commissions communales de Gestion Foncière sont installées, ainsi que 300 Sections Villageoise de Gestion Foncière et 166 Structures de Gestion au niveau d'arrondissement.

structures locales de gestion, des Enquêtes Topo-Foncières (ETP) ont été réalisées avec la réalisation et la certification des PFR<sup>541</sup>. Contrairement en milieu urbain, l'objectif de l'installation de PFR est plus ou moins atteint. La prévision faite pour la délivrance du CFR n'a pas pu être réalisée<sup>542</sup>, mais ceux délivrés ont été retirés par les bénéficiaires, car elle est faite gratuitement au profit de la population rurale. Les PFR sont réalisés à "marche forcée", constituent des sources de conflits latents, car ignorant certains droits.

Pour réussir toute réforme il faut de bonnes lois et des institutions fortes.

## **B- Rénovation législative et institutionnelle.**

Il n'y aura pas une bonne gestion des terres et des ressources sans une profonde réforme des conceptions et des fondements du droit et de l'Etat. Fonder la légitimité de nouveaux organes de gestion sur une autonomie institutionnelle et sur leur capacité à répondre au besoin de sécurisation s'avère nécessaire<sup>543</sup>.

Dans les sociétés modernes, garantir la propriété foncière est le gage d'un développement économique durable. Cette garantie découle d'une bonne gouvernance du foncier qui influe et permet également la réussite de bon nombre de politiques mises en œuvre par les gouvernants (Etat, collectivités locales) : politiques et stratégies publiques en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, protection des espaces naturels et agricoles...

« *Sans sécurité foncière, il ne peut y avoir de sécurisation foncière* »<sup>544</sup>. Il existe une corrélation étroite entre les deux termes. La sécurité foncière implique une combinaison de processus et d'actions synergiques des acteurs, alors que la sécurisation implique le suivi, la mise en œuvre de mesures et d'outils qui permettent au détenteur de droit foncier de jouir de ses droits et d'être protégé contre d'éventuelles contestations<sup>545</sup>. Au Bénin, malheureusement, la gestion du foncier est en proie à une insécurité foncière et à un défaut de maîtrise foncière qui entrave le développement socio-économique du pays. Les réalités du foncier au niveau du pays ont suscité des approches et stratégies nouvelles et efficaces pour une sécurité foncière.

---

<sup>541</sup> Les ETP sont installées dans 297 villages suivis de la certification de 294 PFR. Pour cause de conflits fonciers non résolus, le processus de réalisation est suspendu dans 6 villages : 1 PFR achevé est invalidé et les 5 autres n'ont pas été achevés.

<sup>542</sup> Seulement 7 % des CFR prévus ont été délivrés aux bénéficiaires.

<sup>543</sup> E. Le Roy, A. Karsenty, A. Bertrand, La sécurisation foncière en Afrique, op.cit., p.240.

<sup>544</sup> Synthèse des travaux du séminaire de sensibilisation sur la sécurisation foncière en Afrique, Mali (Bamako), avril, 2011.

<sup>545</sup> V. Basserie, P. D'Aquino, Sécurisation et régulation foncières : des enjeux aux outils. Quelques obstacles à la cohérence des politiques, Comité technique « Foncier & développement », janvier 2011.

La mise en œuvre de ces stratégies et approches passe par la réforme législative (1) et la mise en place des institutions modernes et efficaces (2).

## **1- Élaboration d'une législation foncière et domaniale.**

*« Tout droit est relatif, il existe un pluralisme des sources de droit et un retour au pragmatisme s'impose »<sup>546</sup>.*

Préoccupés par la sécurité foncière qui conduit à la réduction de la pauvreté, les organismes et les partenaires au développement ont mis des stratégies en œuvre pour améliorer l'accès à la terre et aux ressources naturelles. Ces solutions choisies sont influencées par le régime foncier. Le Bénin était caractérisé par une inflation de textes juridiques en matière de gestion foncière ; un dualisme juridique caractérisait le système foncier : le droit moderne basé sur l'écrit et le droit coutumier axé sur l'oralité, les pratiques et normes locales. Mettre fin à un système dualiste dont les conséquences influencent négativement le développement constitue un objectif primordial. Dans ce sillage, la réforme rurale a été entreprise et après plus d'une décennie d'errance, la loi foncière rurale a été adoptée, comblant ainsi un vide juridique en ce qui concerne la gestion du foncier rural. Le foncier urbain, quant à lui, est régi par une loi obsolète avec tous les dysfonctionnements possibles. Passant par une incohérence des textes aux difficultés d'application, il urge de moderniser la législation foncière.

La rénovation de la législation foncière et domaniale est basée sur un processus participatif suivi de l'élaboration des documents de support : la lettre de cadrage de la Réforme Foncière au Bénin suivie du livre blanc de la politique foncière élaboré avec l'appui du MCA à travers son projet "Accès au Foncier".

Assainir l'environnement foncier pollué par les textes multiples et complexes reviendrait à unifier tous les textes qui régissent le foncier. L'urbain, le périurbain et le rural feront l'objet d'une réglementation unique pour favoriser l'accès des couches les plus vulnérables au foncier. Les textes qui seront élaborés iront en faveur de l'investissement, à l'accroissement de la productivité et de l'économie. Le code aura pour mérite de simplifier, voire rendre accessible la procédure d'immatriculation avec la promotion des PFR. La loi foncière rurale a accordé d'importantes prérogatives aux instances communales et locales en matière de gestion foncière. A cet effet, ces acquis sont sauvegardés et ceux ne répondant pas aux objectifs de la politique foncière seront améliorés selon les recommandations issues de

---

<sup>546</sup> A.-J. Arnaud, « Repenser un droit pour l'époque post-moderne », Le courrier du CNRS, n°75, p.81.

l'étude diagnostique faite par les mairies<sup>547</sup>. Pour répondre aux exigences communautaires et assier un droit moderne, un nouveau régime foncier est mis en place. La nouvelle législation porte sur de nouvelles lois adaptées aux réalités socio-économiques.

Une chose est d'avoir une législation forte, mais une autre est de rendre efficace cette législation, d'où la nécessité de mettre en place des institutions adéquates pour sa mise en œuvre.

## **2- Mise en place des institutions modernes et efficaces.**

Les sociétés africaines ont à gérer l'incertitude foncière. La gestion de l'incertitude « renvoie d'un côté à une stratégie de prévoyance dont le principe est de se prémunir contre les aléas et, de l'autre, à une stratégie de régulation dont le principe est d'introduire une régularité sociale dans la rareté et l'incertitude »<sup>548</sup>. La prévoyance et la régulation se feront par une institution juridiquement consacrée, disposant d'une indépendance statutaire, de la maîtrise de son organisation administrative et financière, de l'exercice propre d'un pouvoir de réglementation, de contrôle et de sanction<sup>549</sup>.

Pour réduire la pauvreté et promouvoir la croissance et le développement durable, il faut des systèmes modernes, efficaces et transparents d'administration foncière. La gestion du foncier au plan institutionnel est assurée par une kyrielle de structures en permanente concurrence. Leurs interventions se fondaient sur différentes approches sans aucune synergie d'actions. Le cadre institutionnel de gestion du foncier est caractérisé par différents maux (ce cadre institutionnel est, complexe, budgétivore, parfois inaccessible, frappé de suspicion, inefficace, flou, faible, corrompu...) qui ne lui permettent pas de maintenir la stabilité sociale, de stimuler les investissements et de favoriser une exploitation durable des terres ; des situations qui constituent des goulots d'étranglement à la gestion foncière.

En vue de mettre un terme à ce pluralisme structurel, la conception et la mise en œuvre d'un nouveau cadre institutionnel fut l'innovation introduite par le MCA avec la création de l'ANDF<sup>550</sup>. Elle est investie de la tâche de sécurisation et de coordination de la gestion foncière et domaniale au plan national. Elle assurera la garantie de l'application de la nouvelle loi. Conçue sous forme de guichet unique, elle favorisera la concentration de l'information foncière en coordonnant sous une même structure les services en charge de la gestion foncière.

---

<sup>547</sup> L'étude diagnostique a porté sur l' « Analyse des modalités d'application de la loi n° 2007-03 portant régime foncier rural par les communes en zone rurale et leur besoin de financement ».

<sup>548</sup> D. Desjeux, « Des stratégies paysannes pour gérer l'incertitude foncière », L'appropriation de la terre, p.203.

<sup>549</sup> J. Chevalier, Science administrative, Paris, PUF, 1986, pp.405- 406.

<sup>550</sup> Agence National du Domaine et du Foncier.

Des démembrements<sup>551</sup> de cette agence seront installés dans les départements et en cas de nécessité dans les communes pour faciliter l'accès aux populations. Ces bureaux déconcentrés appuieront les communes et seront soutenus par elles par la fourniture des données foncières sur les opérations de transaction. Ils permettront d'éviter la dispersion de l'information foncière de réduire les incohérences et de rapprocher les usagers des services fonciers.

## **SECTION 2 : Mobilisation sociale et mesures de facilitation.**

L'histoire montre, positivement et négativement, en Afrique et ailleurs, qu'il n'y a pas de développement possible sans un droit foncier qui apporte à la fois sécurité juridique et paix sociale<sup>552</sup>. Une réforme du système foncier "ratée" est source de conflits et entraîne des répercussions négatives sur le développement socio-économique<sup>553</sup>.

La législation foncière est censée contribuer à la résolution des déviances foncières, mais elle passe à côté de ce rôle qui lui est dévolu car, elle est calquée sur le legs colonial et reste très décalée par rapport à la réalité foncière contemporaine<sup>554</sup>. Le législateur ne s'est intéressé qu'au foncier urbain en assurant le droit des propriétaires soumis à l'immatriculation ou au Permis d'Habiter, laissant les acteurs ruraux comme de simples spectateurs fonciers devant un Etat détenteur de tout le territoire national. La majorité des citoyens n'ont qu'un droit présomptif de propriété. Source de multiples conflits fonciers, le système de droit foncier est contre-productif. Tous les acteurs fonciers s'accordent sur la nécessité de réformer, puisqu'il ne permet pas de sécuriser les droits des populations.

La question de la réforme suscite réflexions, actions et des prises de position au niveau des divers acteurs. La réforme doit être faite de manière concertée et participative ; ainsi elle a suscité une mobilisation sociale, qui s'est manifestée par la lutte des organisations de la société civile (paragraphe 1) accompagnée de mesures foncières de facilitation (paragraphe 2).

---

<sup>551</sup> Bureaux Locaux du Domaine et du Foncier (BLDF)

<sup>552</sup> F. Collart Dutilleul, Réussir la Réforme Foncière : Le code foncier du Bénin, janvier 2016.

<sup>553</sup> Selon F. Collart Dutilleul, La réforme foncière la plus catastrophique est sans doute celle de Madagascar, entre 2005 et 2008, qui a conduit début 2009 à l'éviction du Président de la République ., in F. Collart Dutilleul, La problématique juridique des investissements dans les terres agricoles des pays en développement, in La promotion de l'investissement pour la production agricole : aspects de droit privé (colloque Unidroit, Rome, 8-10 nov. 2011) Uniform Law Review/ Revue de droit uniforme, n° 2012/1-2.

<sup>554</sup> M. B. AVOHOUEME, R. L. MONGBO, Politique publique locale foncière au Bénin : une catégorie sous l'emprise de l'aide internationale, p.280.



## **Paragraphe 1 : La lutte des organisations de la société civile.**

Selon la tradition juridique francophone, « une autorité légitime est seule garante de normes légitimes ». Mais peut-on se fier dans tous les cas à cette affirmation ? Certes, l'intervention des autorités est d'une importance capitale ; de même, « les normes sont valides non parce qu'elles ont été énoncées au terme d'un traitement correct, mais seulement parce qu'elles ont été posées par une certaine autorité »<sup>555</sup>. Mais « le pouvoir arrête le pouvoir »<sup>556</sup>. Le pouvoir est la capacité d'obtenir ce que l'on veut d'autrui. Il suppose la relation dans laquelle au moins un sujet obéit à au moins un autre. Il est un mélange de contraintes organisées et de foi en la légitimité de l'autorité et des chefs à la base. De nos jours, la gouvernance, négociée, plurielle, soumise à des normes communes est à la hausse et de nouveaux pouvoirs hétérogènes (les lobbies ou médiateurs, les vieux et les nouveaux médias, les fonds de pension ou les ONG, les organisations, des groupes de pressions, des rassemblements et autres) font leur apparition<sup>557</sup>.

Les politiques foncières constituent un élément central de déploiement de divers autres politiques : politique de développement, de réduction de la pauvreté et des inégalités et contribuent à assurer la sécurité de la tenure foncière<sup>558</sup>. Elles permettent de définir et de gérer les droits sur la terre, de répartir la terre et les ressources naturelles entre les acteurs. Mal orientées, elles engendrent des tensions, des inégalités et l'insécurité. Dans le cadre de la nouvelle réforme au Bénin, tous les acteurs impliqués s'accordent sur la nécessité de doter le pays d'une véritable politique foncière. L'élaboration de cette politique foncière a suscité de vifs débats au sein des OSC, convergeant vers la nécessité d'avoir une politique transparente et impartiale.

Pour la gestion de l'incertitude et de la rareté, les jeunes paysans du pays ont décidé de se mettre en un mouvement de défense et de construction des positions collectives<sup>559</sup> dénommé : SYNPA. Elle prône la bonne gouvernance qui est conçue comme « la gestion

---

<sup>555</sup> M. Troper, « Orientations actuelles de la philosophie du Droit », Le courrier du CNRS, n° 75, avril 1990, p.79.

<sup>556</sup> Montesquieu, De l'Esprit des Lois, Livre XV.

<sup>557</sup> F.-B. Huyghe, Du pouvoir à la gouvernance, aout, 2010.

<sup>558</sup> Livre blanc des acteurs français de la Coopération, Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud, Synthèse, septembre 2008, p.6.

<sup>559</sup> Cette organisation a été créée dans le cadre de la mise en œuvre des résolutions et recommandations du carrefour National des jeunes Ruraux (CNJR) ayant regroupé les jeunes agriculteurs du Bénin et du Togo du 22 au 26 février 1999 et dans le souci de mettre les jeunes ruraux au centre des grands défis du monde rural à savoir la sécurité alimentaire, la participation réelle à la prise de décision, l'accès aux ressources de production. Elle a été enregistrée le 5 juillet 2002 et son ambition est de fédérer toutes les solidarités paysannes au plan national pour représenter et défendre les intérêts des paysans béninois devant les instances nationales et internationales en développant des actions de stratégie d'influence des politiques.

impartiale et transparente des affaires publiques par l'intermédiaire de la production d'un ensemble de règles acceptées par tous, comme constituant une autorité légitimée en vue de promouvoir et de renforcer les valeurs sociales partagées par les individus et les groupes »<sup>560</sup>.

Voulant d'une réforme basée sur d'objectifs clairs de progrès juridiques, avec l'élaboration de règles acceptées par tous, soumis à une communication adéquate en vue d'une appropriation efficace du processus de la réforme par les individus et les groupes, les OSC s'y sont impliquées à travers le combat de Synergie paysanne (A) et un plaidoyer (B) pour un code juste et consensuel.

---

<sup>560</sup> R. Charlick, « Governance working paper », Africa Democracy Bureau and governance Project, s.l. Associates in Rural Development Inc, December, 1991, p.22.

## **A- Le combat de Synergie Paysanne (SYNPA).**

« Seule la lutte paie »<sup>561</sup>.

Les sociétés africaines ont été organisées dans une logique « institutionnelle » depuis la période coloniale. Ce modèle d'organisation transplanté dans nos sociétés n'a pas connu de réussite bien qu'ayant fait ses preuves en Occident ; les Africains ont du mal à s'y accommoder d'où l'origine des crises. Les populations ne sont guère associées à faire des apports pour leur devenir<sup>562</sup>. L'acquisition, la manipulation et la transmission du savoir et de l'information dans les sociétés contemporaines engendrent de nouvelles formes d'organisation sociale<sup>563</sup>. La gouvernance contemporaine se fait dans un contexte de l'éclatement des sources d'autorité. Elle reconnaît la multiplicité des sources d'autorité et de pouvoir qui donnent naissance à la coordination des acteurs sociaux et assurent la régulation des relations sociales au sein de nos sociétés<sup>564</sup>.

Les politiques foncières ne font pas exception à la théorie de la gouvernance contemporaine. En fonction des enjeux, des intérêts et des histoires, alternant des phases d'ouverture et de blocage, la logique des débats sur les réformes varie d'un promoteur à un autre ou d'un pays à un autre<sup>565</sup>. La question du foncier rural a fait l'objet de nombreux débats : comment traiter les droits locaux ? Faut-il favoriser le marché foncier ? Comment gérer l'incertitude et la rareté pour conjuguer croissance économique et équité ? Exacerbé par ces multiples interrogations, SYNPA s'est lancé dans la lutte contre l'accaparement des terres (1) et la mobilisation contre le projet du code foncier et domanial (2).

### **1- La lutte contre l'accaparement des terres.**

« Les anciens disent que la terre à laquelle tu dois retourner à ta mort mérite mieux que d'être échangée contre quelques liasses de billets »<sup>566</sup>. C'était la conception en Afrique avant la colonisation et le contact des populations avec la monnaie.

---

<sup>561</sup> M. Etcheverry, *Seule la lutte paie !* Gascogne, 2013.

<sup>562</sup> E. Le Roy et consort, *Sécurisation foncière en Afrique*, op.cit., dossier 7, p.233.

<sup>563</sup> L. CARDINAL, C. Andrew, *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Presse Universitaire d'Ottawa, 2001, p.1.

<sup>564</sup> J. Rosenau, O. CZEMPIEL, *Gouvernance without Government: Order and change in World Politics*, New York, Cambridge University Press, 1992.

<sup>565</sup> L. Delville P., 2006, "Politiques et interventions en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles", in Chauveau J.P et al., *Mode d'accès à la terre, marché foncier, gouvernance et politique foncière en Afrique de l'ouest*, CLAIMS, London, HED//CLAIMS, p58.

Chauveau J.-P., éd., *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*, Résultats du projet de recherche CLAIMS, London MED/ CLAIMS, pp : 54-59.

<sup>566</sup> Dicton lokpa, cité dans CEBEDES, 2009.

« L'accès à la terre et à la sécurité d'exploitation sont indispensables pour pouvoir jouir du droit à l'alimentation »<sup>567</sup>. En effet, la terre, tout comme l'eau, est le premier moyen de production à portée des petits agriculteurs qui nourrissent aujourd'hui la majeure partie de la population mondiale. Mais, cette terre se fait de plus en plus rare, non parce qu'elle se trouve en quantité limitée mais parce qu'elle fait l'objet d'une appropriation massive au détriment des agriculteurs. L'amélioration (relative) du niveau de vie des pays émergents a entraîné la faim de la terre et de surcroît le renchérissement des denrées agricoles. Il existe d'importants gains de productivité à réaliser, en particulier dans les pays du sud<sup>568</sup>. Les cas de dépossession par le truchement de la pression commerciale des terres rurales par les investisseurs nationaux et étrangers, plus qu'une réalité, se vit au quotidien. Le phénomène est devenu récurrent, s'intensifie avec une forte concentration des terres agricoles dans les mains de quelques-uns ; contribuant à l'expulsion et à l'expropriation des paysans qui vivent dans un dénuement total<sup>569</sup>.

Pour endiguer le problème de chômage et d'emploi précaire, le gouvernement du Bénin a lancé le plan stratégique de relance de l'agriculture. Le programme « retour à la terre » a été lancé pour inciter les jeunes diplômés à retourner à la terre, car la majorité de la population vit directement ou indirectement de l'agriculture<sup>570</sup>. Ces jeunes diplômés sont confrontés au manque de terres, car trouver de terre au Bénin sans en être propriétaire directement est très difficile face à l'émergence des spéculateurs fonciers et des barons de l'agrobusiness. Pour le SYNPA, « la production des agro carburants constitue un poignard dans notre dos ; car nous avons compris que désormais il y aura une concurrence des terres au Bénin »<sup>571</sup>. Mais le phénomène de l'accaparement, de l'achat massif et de thésaurisation des terres est plus lié aux nationaux qu'aux étrangers<sup>572</sup>. Pour la défense des intérêts de ces nombreux paysans sans terres,

---

<sup>567</sup> Olivier de Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, 65<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies [A/65/281], 21 octobre 2010.

<sup>568</sup> J. Comby, Planète terre : combien de places ? Repris d'une première version publiée en 2011, [www.comby-foncier.com](http://www.comby-foncier.com).

<sup>569</sup> Des propriétaires terriens ont vendu près d'une dizaine d'hectares reçus en héritage. Aujourd'hui, pour subvenir aux besoins de la famille, ils font recours, soit à la location, soit travailler pour les paysans disposant encore de terres pour avoir un maigre salaire. D'autres ont vendu les terres et se sont acheté des motos, vont s'installer en ville et reconvertissent en conducteurs de "taxi-moto".

<sup>570</sup> Selon le journal "Jeune Afrique", chaque année, plus de 50000 diplômés sortent des Universités et grandes écoles. Sur une population active de 4,4 millions de personnes, 103000 sont employées par le secteur privé formel et l'Etat et 70% de la population vit de l'agriculture.

<sup>571</sup> N. Mahinou, Secrétaire exécutif de l'ONG Synergie Paysanne.

<sup>572</sup> Selon une étude réalisée par SYNPA, en 2009 sur 45000 hectares vendus dans la commune de Djidja, les statistiques se présentent comme suit : 21 % des acquéreurs sont des étrangers, les autres acquéreurs sont des nationaux dont 76 % sont des fonctionnaires, 21 % ceux des professions libérales et 4 % sont des commerçants. Il est à faire remarquer qu'un acquéreur sur trois est une personnalité politique. Bruno ANGSTHELM (CCFD, France), Nestor MAHINOUE et Anna-Maria LUKACS (Synergie Paysanne), *Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements massifs dans les terres agricoles au Bénin*, 2010, p.3.

le SYNPA s'est lancé dans la lutte contre l'accaparement et la thésaurisation des terres rurales. L'ouverture du marché aux investisseurs par les gouvernants leur donne la possibilité d'acheter ou de louer pour une agriculture à grande échelle de grandes surfaces agricoles<sup>573</sup>. Les élites nationales achètent les terres en promettant aux paysans d'installer, soit des usines<sup>574</sup>, soit d'implanter un projet qui va créer la main- d'œuvre et contribuer au développement de leur village. Des intermédiaires sont impliqués dans les transactions car, ils sont natifs de la communauté et ont la facilité de négocier avec les paysans<sup>575</sup>. Passant par les fausses promesses, les artifices et autres moyens de persuasion, ils achètent les terres auprès des populations à un prix modique et procèdent ensuite à les revendre aux étrangers et nationaux accapareurs en faisant une marge importante de bénéfice<sup>576</sup>. Inquiet de l'ampleur du phénomène, SYNPA invite les gouvernants et les députés à prendre des dispositions juridiques en vue de réglementer l'accès des étrangers et des nationaux aux terres avec mesures.

Menant la lutte contre l'accaparement, SYNPA découvre le projet du code foncier et domanial, avec des dispositions qui offrent sur l'autel de sacrifice les paysans.

## **2- La mobilisation contre le projet de code foncier et domanial.**

Préoccupé par la vulgarisation de la loi sur le foncier rural qui constitue une victoire partielle de la lutte contre la thésaurisation des terres, le SYNPA se retrouve en face d'un projet de code qui semble remettre en cause les acquis du foncier rural et sacrifie le monde paysan.

La lutte s'est étendue au projet de code qui, selon eux est au service des investisseurs étrangers et des élites urbaines ; dépouillant les paysans de leurs terres tout en faisant la promotion de l'agriculture d'exportation et des agro- carburants. En effet, les terres achetées ne

---

<sup>573</sup> Par exemple, une superficie de 30000 hectares est sollicitée par les Italiens pour la culture du tournesol et du jatropha, 250000 hectares par les Malaisiens pour la culture du palmier à huile, les Chinois ont acquis 600 hectares pour la culture de maïs et de fruits, la Lybie 2000 pour la culture du manioc. Il faut remarquer que les ONG nationales aussi sont impliquées avec d'importantes surfaces (2500 – 200000 hectares) pour la production du jatropha.

<sup>574</sup> Dans le village Gbahouete dans la commune d'Adja Ouèrè en 2002, un homme politique a usé de ruse pour duper la population. Le conseil communal s'est déplacé vers les sages du village pour leur faire part de l'intention du député qui veut installer des usines de transformation sur leurs domaines. L'initiative a été louée, car elle permettra de développer le village et règlera le problème de chômage au niveau des jeunes. Le contrat de cession a été signé, cependant aucune usine n'a été installée. Le député se réclame propriétaire du domaine avec un TF et les populations, se sentant dupées, réclament leurs terres pour reprendre leurs activités agricoles. Mais avec sa position politique, il intimide et menace la population qui s'en remet non plus à la justice mais à l'intervention du Président de la République pour le dénouement de la situation.

<sup>575</sup> L. GBAGUIDI, Achat/accaparement des terres en Afrique : Opportunités ou menaces ? Cas du Bénin en Afrique de l'Ouest, Agrivet Partner, mai 2010, Cotonou (Bénin).

<sup>576</sup> Les paysans sont escroqués par les intermédiaires. Par exemple à Massi, un opérateur économique a acquis plus de 1000 hectares négociés par un intermédiaire à 450000/hectare (686.03 Euro), ce dernier n'a reversé aux paysans que 200000fCfa (304.90 euro).

sont pas exploitées, alors il faut trouver des moyens pour que les jeunes puissent avoir accès aux terres, en évitant qu'elles ne soient laissées sans être mises en valeur. La lutte de SYNPA a pour objectif de permettre aux jeunes l'accès aux terres même par le truchement de la location forcée en cas de défaut de mise en valeur. Par des observations et amendements, le SYNPA dénonce le projet et propose : l'interdiction d'achat des terres rurales aux étrangers, le plafonnement de l'acquisition des terres par les individus et les sociétés ainsi que la prise de dispositions dissuasives contre la thésaurisation des terres rurales.

Malheureusement, le code est introduit à l'Assemblée Nationale dans sa version polémique et il n'est point tenu compte des amendements, balayant ainsi de revers de main par cet acte, le consensus dégagé lors des multiples rencontres et consultations avec les divers acteurs. Le syndicat dénonce une politisation de l'accès au sol par le code qui prévoit des procédures d'approbation des projets d'acquisition par différentes institutions selon la superficie objet d'acquisition, des doutes planent sur le sérieux des projets d'investissement.

### **B- Le plaidoyer pour un code juste et consensuel.**

Le SYNPA a fait de son cheval de bataille la question foncière en faisant la promotion de l'agriculture familiale et l'entrepreneuriat agricole. Pour ce faire, il faut faciliter et sécuriser l'accès aux terres et créer des conditions de sécurisation des investissements. Pour mener son combat, il choisit le plaidoyer comme forme de mobilisation.

Quand le sage montre la lune, l'imbécile regarde le doigt. Ici, la lune est la lutte contre le phénomène de l'accaparement et l'achat massif des terres conduisant à la dépossession des paysans et le doigt est la réforme foncière (le code foncier). La réforme foncière peut contribuer à lutter contre le phénomène de l'accaparement, à condition qu'elle soit faite d'une manière juste, consensuelle et tienne compte des réalités socio-économiques. La découverte du projet de code suscite une indignation de la part du SYNPA qui, se rendant compte des implications, initie plusieurs rencontres pour en comprendre les enjeux. Inquiet que le code ne soit un instrument de promotion de l'agrobusiness, de déclin de l'agriculture familiale, compromettant la souveraineté alimentaire et mettant les paysans dans une situation impitoyable, le syndicat se lance dans une mobilisation. Cette mobilisation a été conflictuelle (1) et caractérisée de duel inachevé (2).

## 1- Une mobilisation conflictuelle.

Après la découverte des enjeux et la réalisation de nombreuses études comparatives, le SYNPA décide de fédérer ses forces avec d'autres acteurs défenseurs de l'agriculture familiale et des intérêts des paysans pour se faire entendre et influencer le projet de code. En effet, les OSC n'ont pas été prises en compte lors des ateliers préparatoires qui sont considérés comme « *des arènes où se négocient les compromis institutionnels et non des foras de débats et controverses autour du sens des politiques* »<sup>577</sup>. Ces arènes sont comme "des couvents" où l'accès est réservé aux initiés qui sont constitués des cadres de l'administration qui militent pour l'immatriculation et des professionnels du foncier. Les OSC et OP (Organisations paysannes) n'ont pas été associées au départ au processus d'élaboration. Le SYNPA a organisé des conférences et plusieurs réunions pour dénoncer les dangers de la marchandisation des terres. A la découverte des insuffisances que comportent l'avant-projet du code, d'autres acteurs<sup>578</sup> se sont joints au syndicat pour former une alliance : l'Alliance pour un code foncier consensuel et socialement juste. Dès son lancement, l'alliance a mené des actions sous diverses formes.

Avoir accès à l'information est très difficile pour les membres de l'alliance. Les différentes versions du code ne sont pas mises à la disposition des acteurs officiellement ou publiées immédiatement. La connaissance et l'appropriation se font après l'écoulement d'une longue période entre l'élaboration et la mise à la disposition des acteurs. Informée officieusement de certaines rencontres dans le cadre de l'élaboration du code, SYNPA ou l'alliance se font imposer sans invitation officielle préalable<sup>579</sup>. Par l'intermédiaire de ses émissaires au sein du MAEP ou au sein de certaines structures, ils reçoivent l'information et forcent leur participation aux débats. Sans attendre une invitation ou initiative de la part de ses

---

<sup>577</sup> Jobert B., « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », in Commaille J. et Jobert B., éd., Les métamorphoses de la régulation politique, Paris, 1998, LGDJ, p.135.

<sup>578</sup> Cette alliance lancée le 10 novembre 2011 est constituée d'un noyau de onze organisations, composé d'ONG, d'associations, de réseaux et de plateformes ayant des spécialités différentes. On peut procéder à leur classement par spécificité : -défense de la souveraineté alimentaire, l'agriculture familiale ou la biodiversité : GRAPAD, RAPDA, REDAD, et JINUKUN.

– défense des droits humains, la corruption et la participation citoyenne : Centre Africa Obota, ALCRER. – Promotion des droits de la femme : WILDAF-Bénin ;

- Consolidation de la société civile et le contrôle citoyen des politiques publiques : Social Watch ;

<sup>579</sup> Réunion du MCA sur l'aménagement à Abomey le 22 octobre 2010 (SG). Informé via le MAEP, le SE appelle le directeur du Projet Accès au Foncier du MCA, pour réserver une place. 15-17, octobre 2012, Séminaire Parlementaire de Bohicon organisé par la CAPAN a connu la participation du SG, P. Tohinlo du Réseau Africain pour la Promotion du Droit à l'Alimentation RAPDA et E. Pedro de la Plateforme des Acteurs de la Société Civile du Bénin PASCIB. Les 19, 22, 23, 30, octobre et 9 novembre 2012 ont eu lieu les Travaux en Commission parlementaire pour examen et amendement de la proposition de loi avec la participation du SG, P. Tohinlo RAPDA et E. Pedro du PASCIB.

interlocuteurs, le SYNPA ou l'alliance provoquent des rencontres et prennent des initiatives<sup>580</sup>. Au sortir des travaux en commission, l'alliance se dit satisfaite du consensus<sup>581</sup> dégagé autour des points suivants : plafonnement de l'acquisition des terres, l'obligation de mise en valeur et la durée de la jachère. Grande fut la déception des acteurs car, prenant connaissance du rapport de la commission, ils sont surpris de ne pas retrouver le consensus établi pendant les travaux en commission. Pour les membres, c'est sur ordre du président de la République que les propositions du MCA ont été ramenées<sup>582</sup> et ceci parce que, ce dernier a négocié avec les Américains qui y ont mis assez de moyens financiers. Alors, il faut répondre à leur diktat pour ne pas se faire décrédibiliser pour d'autres financements.

Hormis l'accès difficile aux arènes d'élaboration du code foncier, la mobilisation au sein de l'alliance a connu également des difficultés. En effet, les unités coalisées ont diverses spécificités et appartiennent à des réseaux divers. Ainsi, il doit y avoir une complémentarité au sein des unités et si possible, les réseaux mis au service de l'alliance pour le plaidoyer. Mais paradoxalement, ce ne fut pas le cas. Les thématiques sont abordées de manière générale, sans tenir compte de la spécialisation de chaque unité coalisée. Les membres se sont inégalement investis, qui pour des intérêts financiers, qui pour manque d'intérêt pour le sujet de mobilisation "le foncier". La divergence dans les prises de position et des opinions n'a pas également favorisé les choses. Au sein des unités ralliées, on constate des opinions antagonistes<sup>583</sup>. N'ayant pas les mêmes visions, ni les mêmes objectifs les unités coalisées ne sont pas toutes impliquées dans la mobilisation, de sorte qu'après le vote du code, certains membres n'ont pas connaissance du contenu.

Dans une dynamique de réduction des inégalités dans le domaine du foncier, conduisant vers l'instauration de la paix sociale, la mobilisation des acteurs est confrontée à divers enjeux tant économiques, sociaux que politiques. Ces enjeux ont rendu l'atmosphère de l'alliance conflictuelle. Les relations entre les organes ou structures chargés de la réforme foncière s'est transformées en un duel mais, qui est resté inachevé.

---

<sup>580</sup> Organisation d'une réunion le 22 octobre 2012 entre le conseiller juridique à la réforme foncière du MUHRFLEC et SYNPA avec la participation du SE, du CP, et du SGA, Après une demande d'audience fin septembre. Une séance de travail avec le député Honfo Charlemagne, sur projet de code a été organisée avec le SE et le SGA. Le 22 février 2013, première audience a eu lieu entre le Président de l'Assemblée Nationale à Porto-Novo le S G ainsi que le SE. Il émet l'idée d'un séminaire parlementaire pour informer les députés de l'accapement des terres. Le séminaire parlementaire n'a pas pu être organisé par les députés et en lieu et place, l'alliance a organisé un atelier d'échanges et de réflexions avec les députés à Possotomé.

<sup>581</sup> Sont concernés les articles 360 et 366 du projet de code.

<sup>582</sup> C. Saiah. Le plaidoyer du syndicat béninois Synergie Paysanne sur les questions foncières, HAL, février 2013, p. 127.

<sup>583</sup> Idem., p.125. Les opinions diffèrent tant au niveau des sources de conflit, des moyens de sécurisation et même sur les questions soulevées par l'alliance.



## 2- Un duel inachevé.

La question foncière est abordée d'une manière exacerbée par les acteurs et a suscité de multiples prises de positions. Sa gestion participative et concertée est prônée par tous. Le SYNPA et l'alliance pour "un code juste et consensuel" se sont lancés dans le combat pour la défense de l'agriculture paysanne et la lutte contre l'accaparement des terres face à un redoutable allié (disposant de moyens financiers et politiques). Leurs principales revendications s'articulent autour de : l'interdiction d'achat des terres aux étrangers, la limitation de la superficie minimale (les acteurs défenseurs veulent que la superficie qui pourrait être acquise par un individu soit de 100 hectares au lieu de 1000 proposés dans le texte de lois) qui pourrait être acquise par un individu ainsi que l'institution de l'obligation de mise en valeur tout en fixant le temps de la jachère. Dans la mise en œuvre du combat, plusieurs formes de mobilisations ont été investies :

- Appel à signature pour la pétition : « Le code foncier et domanial en examen au parlement du Bénin ne doit pas être voté en l'état. » : pour le SYNPA, la pétition doit être signée, en vue de déjouer le complot contre l'agriculture de notre pays, de sauver nos terres des mains des prédateurs et de contribuer à faire voter un code foncier et domanial consensuel et socialement juste. Cette pétition a recueilli 5000 signatures ;
- L'organisation d'un séminaire parlementaire pour présenter aux députés les analyses et revendications de la Société civile avant l'examen du projet de code. Selon le coordonnateur de l'alliance, il s'agit pour les OSC « de partager avec les élus les inquiétudes des peuples sur le code foncier déjà sur leur table à l'Assemblée Nationale ; de faire des propositions pour l'amélioration des lois contenues dans le document »<sup>584</sup>;
- l'organisation d'un débat télévisé très offensif, la veille du vote du code foncier : constatant qu'il n'est tenu nullement compte du consensus dégagé, l'alliance a tenté de responsabiliser les députés devant l'opinion publique en organisant un débat<sup>585</sup>.

Certes, ces actions ont influé les débats parlementaires, mais n'ont pas pu changer grande chose au niveau du contenu du code ; le code a été voté à l'unanimité. Pour certains auteurs<sup>586</sup>, doit-on parler de défaite juridique ou de victoire politique ? Les principales revendications abordées n'ont été prises en compte que partiellement : la durée de mise au repos des terres (la durée de la jachère) a été revue et désormais la

---

<sup>584</sup> S. BODEA dans "la Nouvelle Tribune", septembre 2012, p.7.

<sup>585</sup> Le 7 janvier 2013, un débat sur la chaîne privée Golf TV a suscité de vifs débats entre des députés. Les questions évoquées ont fait l'objet de débats et d'éclaircissement.

<sup>586</sup> P. Lavigne Delville, C. Saïah, Politiques Foncières et Mobilisations Sociales au Bénin. Des organisations de la société civile face au Code domanial et foncier, op. cit., p. 35.

durée qui était de 10 ans initialement<sup>587</sup> est passée à 5 ans<sup>588</sup>. Cette durée paraît illusoire, car à partir de la cinquième année, le propriétaire peut introduire des plantes fertilisantes ou tous autres moyens de fertilisation, mais la durée de régénérescence n'a pas été fixée. Pour ce qui concerne l'achat des terres rurales par les étrangers, certes il est interdit ; ils ne peuvent conclure que des baux emphytéotiques qui ne peuvent excéder 99 ans. Cette durée permettra-t-il au paysan de jouir de sa terre ? Malheureusement, pour ce qui concerne la limitation de la superficie minimale qui pourrait être acquise par un individu ou une personne morale, elle n'a pas eu d'écho favorable. Le législateur n'a pas cru nécessaire revenir sur les différentes propositions faites par les avant-projets. L'alliance veut que la limite soit de 50 hectares pour les personnes physiques et de 100 hectares pour les personnes morales, mais le code a fixé la limite à 1000 hectares sans limitation dans l'espace. Avec ces dispositions du code, la lutte contre l'accaparement est loin d'être une bataille gagnée.

Pour une mise en œuvre efficace de la nouvelle réforme, des mesures de facilitation ont été prises.

## **Paragraphe 2 : Les mesures foncières de facilitation.**

La sécurité foncière des investisseurs et des acheteurs passe d'une part essentiellement par la garantie donnée à l'utilisateur d'une parcelle qu'il ne perdra pas le bénéfice des travaux, des aménagements et des améliorations qu'il aura entrepris et, d'autre part par la garantie donnée à l'acheteur que la parcelle qu'il achète est bien identifiée et qu'il n'existe pas autres droits que ceux révélés par la procédure d'immatriculation et qui lui sont cédés par son vendeur. Dans le droit positif béninois, cette garantie est assurée seulement par le titre de propriété individuel qu'est le TF. L'accès à ce titre constitue un parcours de combattant et un luxe. Pour permettre à tous les citoyens de disposer d'un titre de propriété fiable, économiquement rentable, le projet de délivrance massive de titre de propriété a été initié et exécuté. La réalisation de ce projet a connu des difficultés au nombre desquelles : le désintéressement des populations à faire la demande d'obtention du titre, le non-retrait de titres émis.

La vision du gouvernement est d'offrir de meilleures conditions d'accès aux services de base et de meilleures conditions pour les activités économiques à ses citoyens. Pour y parvenir,

---

<sup>587</sup> Plusieurs versions de codes ont proposé 10 ans : l'avant-projet de code préparé par le cabinet Stewart Global Résolutions (26 mars 2010) ; le projet de code (25 novembre 2011) du Ministère de l'Environnement dans son article 396 ; la proposition de loi de la commission parlementaire (novembre 2012) en son article 366.

<sup>588</sup> Cette durée est revue à l'issue des débats des 11 et 14 janvier 2013 en plénière.

une série de mesures ont été adoptées<sup>589</sup>. Au nombre de ces mesures, nous avons les mesures foncières avec la délivrance du TF sans frais (A) et les mesures parafiscales de facilitation des opérations de mutation (B).

### **A- La délivrance de TF sans frais.**

L'une des questions majeures auxquelles sont confrontés les PVD (Pays en Voies de Développement) est la gestion de la propriété foncière, dans un contexte de croissance rapide urbaine. Bon nombre de politiques nationales et internationales s'y sont intéressés. Les problèmes liés à la propriété foncière prennent de l'ampleur et la voie pour assurer leur traitement est le titement ; seule solution pouvant contribuer à l'accroissement de la sécurité foncière et à l'expansion de l'accès au crédit, ce programme a connu un soutien massif<sup>590</sup>. Dans l'exécution de ce programme de titement, une vaste opération de délivrance de TF est initiée par le gouvernement avec l'appui financier et technique des partenaires. Cette opération, malgré toute l'assurance de sécurisation qu'elle comporte n'a pas connu le succès escompté. On a observé d'une part une réticence des populations à faire la demande et d'autre part le non-retrait des TF émis dans le cadre du projet.

Pour accroître le nombre de titre de propriété et le taux de retrait des TF créés par le projet PH/TF, le gouvernement a pris des mesures foncières de facilitation.

#### **1- Retrait des titres émis par le MCA-Bénin.**

Assurer un accès sécurisé à la terre à travers une administration foncière efficace, pour un investissement et la création d'un marché utilisant la propriété foncière comme un actif monnayable, tel est l'objectif du projet "Accès au foncier" du MCA-Bénin. Au nombre de ses activités, figure l'amélioration des services des domaines, de l'immatriculation et de gestion de l'information foncière. La réduction du taux de pauvreté passe par l'accès sécurisé à la terre par les citoyens ; et ceci par l'obtention du titre de propriété. Le seul titre qui confère la pleine propriété est le TF. L'obtention de ce titre est très onéreuse et constitue un parcours de combattant. Très peu de citoyens ont ce titre de propriété, ce qui engendre de nombreux conflits fonciers et les empêche également d'avoir accès aux institutions financières pour avoir de crédit pour investir. Proposer des solutions idoines pour aller au plus profond du problème constitue

---

<sup>589</sup> Ces mesures économiques et foncières ont été prises lors du Conseil des ministres en sa séance, du 15 juin 2016.

<sup>590</sup> La Banque Mondiale, les partenaires au développement, les institutions Internationales ont massivement apporté leur soutien à ce programme de titement qui, selon eux, permet la sécurisation foncière.

l'objectif du MCA-Bénin, qui s'évertue à aider les populations à obtenir ce titre et à un moindre coût. Le projet vise à juguler les difficultés au niveau des différentes structures en charge de délivrance du TF en vue de la diminution des coûts, délais de procédures. Il faut noter qu'il y avait deux procédures <sup>591</sup>d'obtention du TF en vigueur et celle proposée par le MCA qui constitue une troisième est une procédure simplifiée de celle de la nouvelle commission PH – TF. L'objectif du projet est d'aboutir à une baisse de 86 % du coût classique d'obtention du TF à la fin de la réalisation du projet<sup>592</sup>.

Dans sa phase de mise en œuvre, plusieurs titres ont été émis, mais les bénéficiaires n'ont pas cru devoir aller accomplir les formalités de retrait<sup>593</sup>. Dans la procédure de transformation collective, le coût de l'opération demeure relativement toujours élevé<sup>594</sup>. Ceux qui ont pu enclencher la procédure s'abstiennent de faire le retrait et ne s'y contraignent que quand le besoin de vendre la parcelle se fait sentir. Il urge donc de trouver des mesures incitatives pour obliger les présumés propriétaires de parcelle ou leurs ayants-droit à retirer leur titre.

Dans le but d'accentuer sa politique de sécurisation foncière, le gouvernement de la rupture<sup>595</sup>, à travers son Programme d'Action (PAG) a pris des mesures pour faciliter le retrait de ces titres émis dans le cadre du projet "Accès au foncier" du MCA. En effet, depuis 2013, plusieurs titres fonciers <sup>596</sup>sont en instance de retrait. Il s'agit de la suppression des frais de retrait<sup>597</sup> des TF émis par le programme de MCA, seul moyen efficace pour atteindre les objectifs de sécurisation par l'immatriculation. L'Etat permet aux bénéficiaires de procéder à leur retrait sans paiement d'aucun frais. Ils ont également la possibilité d'accomplir les formalités d'obtention de l'IFU<sup>598</sup>, l'une des pièces importantes du dossier, avec leur carte LEPI

---

<sup>591</sup> La première est la procédure normale d'immatriculation faite par la DDET régie par la loi n°65-25 de 1965. Elle dure environ 6-12 mois avec un coût moyen qui varie entre 300000 et 800000 FCFA soit 457 et 1220 Euro. La seconde procédure, c'est celle qui vise à favoriser l'accès du plus grand nombre au TF. Confiée à une commission nationale présidée par la DDET, elle a pour objectif la conversion massive des PH en TF à un coût forfaitaire de 100000F CFA soit 153 Euro.

<sup>592</sup> MCA-Bénin Rapport d'achèvement, septembre 2008, p.46. Selon ce rapport, le coût classique est de 402449 FCFA soit 614 Euro approximativement.

<sup>593</sup> Prenant pour exemple le TF n°438 sis au centre-ville de la commune de Cotonou, selon les résultats de MCA-Bénin, sur 12889 parcelles levées, 507 TF ont été créés et seulement 155 ont fait l'objet de retrait.

<sup>594</sup> L'opération revient à 150000 FCFA soit 229 Euro, certes cela ne représente relativement d'une part qu'un faible pourcentage de la valeur d'une parcelle et d'autre part un coût faible par rapport au coût d'une immatriculation individuelle. ; Mais considérant le revenu moyen de la population, cela constitue une forte somme.

<sup>595</sup> A la suite des élections de 2016, il y a eu l'avènement du régime de la Rupture qui a pour chef le Président Patrice Athanase Guillaume TALON.

<sup>596</sup> Selon le Conseil des ministres en date du 15 juin 2016, 2513 TF n'ont pas été retirés par les bénéficiaires.

<sup>597</sup> Ces frais de retrait s'élèvent à 25000f CFA, soit 38, 11 Euro.

<sup>598</sup> Identifiant Fiscal Unique, qui fait partie des pièces à déposer pour obtenir le TF.

(Liste Electorale Permanente Informatisée). Il faut que chaque portion du territoire ait un propriétaire et que cela puisse être vérifié par un TF pour un investissement sécurisé pouvant conduire au développement. Les ayants droit au niveau de toutes les communes sélectionnées peuvent jouir de leurs patrimoines fonciers en toute légalité. Cette mesure a été mise en œuvre avec la remise des TF aux bénéficiaires de la commune d'Abomey-Calavi, commune dans laquelle l'insécurité foncière bat le record. Elle est prise comme carrefour du lancement des TF MCA gratuit<sup>599</sup>. Pour les autorités, une telle délivrance de TF aux compatriotes est un gage de sécurisation foncière, une réponse appropriée à l'insécurité foncière dans les communes du pays<sup>600</sup>. Elle s'étendra dans toutes les communes concernées.

Outre cette mesure de gratuité, le gouvernement soucieux d'assurer une sécurité foncière à tous les citoyens a pris d'autres mesures de facilitation.

## **2- Extension de la délivrance massive du TF sur toute l'étendue du territoire.**

L'insécurité foncière est due à la faible détention de titre de propriété fiable et inattaquable par les citoyens. La faible détention du titre de propriété est le manque d'information d'une part et d'autre part la pauvreté qui empêche les présumés propriétaires à faire face aux procédures administratives onéreuses conduisant à l'obtention du titre de propriété. Face à la faible capacité de l'État de mettre en place une politique d'attribution de titre fiable et moins onéreux, on assiste à de permanente remise en cause des droits de propriété. En vue d'accroître le nombre de TF pour une meilleure sécurisation des terres et investissement, l'immatriculation collective à travers le projet de transformation des permis d'habiter en titres fonciers, qui a évolué dans le temps pour devenir projet de transformation des actes de présomption de droit de propriété a été initiée. Plusieurs acteurs sont impliqués dans le déroulement de cette activité de délivrance massive de TF de MCA. Malgré toute leur volonté de bien faire, certaines difficultés ont entravé sa bonne exécution.

Prévu pour collecter et faire procéder à la transformation dans les villes sélectionnées au moins 30000 dossiers, le projet a été confronté à des réalités. Dans un contexte de gouvernance locale, la collaboration avec les élus locaux serait très bénéfique pour les projets devant être réalisés dans les communes. Les autorités locales ne se sentant pas impliquées ont observé une indifférence. Du côté de la population, évoluant dans un environnement de

---

<sup>599</sup> [www.mairie-abomey-calavi.bj](http://www.mairie-abomey-calavi.bj).

<sup>600</sup> J-C. CODJIA, Préfet du département de l'Atlantique dont fait partie la commune d'Abomey Calavi.,

suspicion, de corruption, d'incivisme et autres, elles ne se sont pas portées vers le projet pour en saisir l'aubaine. La majorité ne s'y est pas intéressée, car certains ne remplissent pas les conditions qu'il faut ou détiennent des documents présumptifs de propriété falsifiés et d'autres, sous informés, craignent une taxation et communiquent de fausses informations au sein de la population qui, pour la plupart est analphabète. Espérons que les populations sauront saisir l'opportunité, car c'est "au moment où l'on veut s'asseoir qu'on reconnaît l'utilité des fesses".

Il est procédé à la généralisation de ce programme de délivrance massive de TF piloté par le MCA. Les instructions ont été données à l'ANDF<sup>601</sup> pour accomplir cette mission selon les aspirations du gouvernement. Cette extension est efficacement assurée par les démembrements de l'agence que sont les BCDF<sup>602</sup> qui sont une solution pour l'accessibilité des citoyens aux services de l'agence.

## **B- Les mesures fiscales parafiscales de facilitation.**

Les petites réformes peuvent avoir un impact considérable, en augmentant de manière significative les recettes fiscales<sup>603</sup> et parafiscales.

Pour atteindre une croissance économique saine et durable, il est nécessaire pour l'Etat de réduire la pauvreté ou les inégalités. La fiscalité demeure l'un des instruments privilégiés de politique économique et de politique sociale donc de développement de la Nation. Le Bénin est un pays en voie de développement ; il tire sa principale source de revenu de la fiscalité. Les recettes fiscales représentent plus de 80 % des recettes totales, ce qui implique l'existence d'une pression fiscale élevée. Or, les contribuables sont réfractaires. Les prélèvements fiscaux ou parafiscaux en matière foncière n'ont guère contribué à lutter efficacement contre l'insécurité. Les contribuables sont contraints de payer l'impôt au cas où ils enclenchent des démarches pour obtenir un acte auprès de l'administration ce qui les maintient dans la précarité et l'insécurité. L'autre pan de l'insécurité réside également au niveau des mutations. Les populations plutôt que de se conformer aux exigences de la loi, s'abstiennent aux motifs de la complexité de la procédure et du coût exorbitant que cela nécessite.

L'objectif du gouvernement étant d'assurer la sécurité des terres et des investissements, des mesures ont été prises pour accroître le nombre de TF et encourager la formalisation des

---

<sup>601</sup> Instituée par le code foncier et domanial en 2014, l'agence n'est opérationnelle qu'en 2016.

<sup>602</sup> 14 Bureaux Communaux du Domaine et du Foncier sont installés à raison d'un bureau par département, exception le département de l'atlantique qui dispose de 3 bureaux communaux compte tenu de sa taille.

<sup>603</sup> N. MONKAM, M. MOORE, Les avantages de l'impôt foncier pour l'Afrique, Africa Research Institute, mai 2015, p.11.

actes de mutation (1) ainsi que d'autres mesures allant dans le sens de l'amélioration du produit fiscal (2).

## **1- Les actes de mutation.**

Bon nombre de conflits qui perturbent les relations sociales peuvent naître d'une prétention commune à la même propriété. Il appartient à l'Etat de garantir à ses citoyens le droit d'une jouissance paisible de leurs biens fonciers.

La propriété des biens s'acquiert et se transmet par : succession, donation, achat, testament, etc. Ces transactions sont établies de la manière la moins organisée qui soit. Pour le droit coutumier, la terre ne peut faire l'objet de vente : elle est empruntée à la génération future et doit être restituée. Mais au contact de la civilisation moderne, elle acquiert une valeur vénale. De même, dans l'esprit du droit foncier écrit, il n'est pas prévu que les terres coutumières puissent faire l'objet de ventes, et encore moins de ventes officialisées par l'administration, si ce n'est pour entrer dans la sphère de la propriété légalement immatriculée. C'est pourquoi il avait été créé dès 1906 un mode de constatation officiel par l'administration préfectorale (maintenant par la commune) des ventes de terres coutumières devant témoins en établissant des conventions de vente. Ces dernières se sont répandues pour officialiser les mutations entre particuliers, car elles font l'objet de reconnaissance de la part des autorités<sup>604</sup>. Cette convention juridiquement n'a que peu de force, car elle ne constitue pas une preuve de propriété, mais une preuve de présomption de propriété. Cette procédure entraîne souvent le crime de stellionat. La mutation formelle des transactions sur les terrains titrés se fait de plus en plus rare, et il est presque généralisé au sein des populations de détenir des terrains qui sont encore immatriculés au nom des grands-parents et gérés en indivision malgré les partages et ventes informels successifs qui ont eu lieu. Une infime frange de la population connaît les rudiments de la législation et des procédures foncières.

« La succession s'ouvre par la mort, ou par la déclaration judiciaire du décès en cas d'absence ou de disparition »<sup>605</sup>. Elle peut être testamentaire ou ab intestat. Très peu de citoyens

---

<sup>604</sup> La procédure de reconnaissance par l'autorité administrative emprunte trois étapes : le chef de quartier ou de village (normalement devrait se déplacer sur le terrain ; ce qui ne se fait pas) vérifie que la parcelle n'est pas sur le domaine de l'Etat et délivre une attestation de non-litige. La présence du géomètre n'est pas requise. • Le chef d'arrondissement (se déplace sur le site : ce qui n'est pas non plus respecté) signe les documents. • Afin d'obtenir la reconnaissance de la convention de vente, seule l'autorité du maire et celle du maître de l'ouvrage sont nécessaires et sont acceptées. A l'issue de cette reconnaissance, une attestation de recasement peut être délivrée, puis la demande de PH peut être introduite. Le cas échéant, si le titulaire le souhaite, la demande de TF peut être directement présentée.

<sup>605</sup> Art. 588 du Code des Personnes et de la Famille, op. cit.

font recours au testament, ce qui implique alors que c'est la succession ab intestat qui domine. On assiste à une indivision indéterminée entre les héritiers et la gestion des biens est confiée à un ou plusieurs administrateurs. Les formalités de mutation de biens par décès ne sont généralement pas faites et les biens demeurent la propriété du défunt et subissent des transactions de toutes sortes.

L'autre mode d'accès à la terre auquel les populations font recours fréquemment est la donation entre vifs. Elle consiste en un acte par lequel le donateur transfère à titre gratuit et de manière irrévocable la propriété d'un bien meuble ou immeuble au donataire qui l'accepte. Tout contrat portant donation d'immeubles ou de droits immobiliers doit être passé devant un notaire.

Ces transactions donnent lieu à la perception des droits de mutation ou droit d'enregistrement, qui sont des taxes perçues par les collectivités locales et l'État. Ils sont dus à chaque changement de propriétaire en matière immobilière. C'est une taxation occasionnelle prélevée à l'occasion des ventes, donations, successions, partages lors des procédures de régularisation foncière ou des autorisations d'urbanisme<sup>606</sup>. La perception de ces taxes aux taux exorbitants<sup>607</sup> constitue un obstacle pour l'effectivité de l'enregistrement des propriétés et autres par les populations. Ce sont des taxes qui sont contre-productives avec des inconvénients énormes. D'une part, elles donnent des occasions aux assujettis de s'y soustraire, en évitant de vendre, de ne pas déclarer la vente ou même de ne pas sortir de l'indivision. D'autre part, elles encouragent la fraude, car la sincérité des prix qui sont transmis aux services fiscaux est remise en cause par les intervenants dans les questions foncières, les vraies valeurs ne sont pas déclarées, on assiste à une sous-déclaration.

Ainsi, le gouvernement, dans le souci d'assurer le bien-être social, a pris la décision d'exonérer les opérations d'enregistrement foncière<sup>608</sup> afin de surmonter les tracasseries financières effectuées pendant ces opérations. Ces mesures sociales sont mises œuvre à travers la loi de finance rectificative pour la gestion de 2016<sup>609</sup>. A travers ces mesures, les ventes et autres actes translatifs de propriété ou d'usufruit de biens immeubles à titre onéreux sont enregistrés « gratis ». Il suffit d'acheter des timbres fiscaux d'une valeur de 1400 FCFA soit

---

<sup>606</sup> J. COMBY, L'impôt foncier, Comité technique « Foncier et Développement », Des fiches pédagogiques, p.1.

<sup>607</sup> Selon le Code Général des impôts, les transactions à titre onéreux d'immeuble sont effectuées à un taux de 8 % ; les droits de mutation par décès ou donation entre vifs sont fixés, pour la part nette recueillie par chaque ayant droit, selon un tarif progressif allant de 3 % à 45 % selon le degré de succession et la valeur de la part nette reçue par chacun.

<sup>608</sup> Cette décision a été prise par le gouvernement de la Rupture pour 2016 et 2017 afin que les populations puissent accomplir massivement l'enregistrement de leurs parcelles en vue de l'obtention de leur TF.

<sup>609</sup> Loi N°2016-14 du 20 juillet 2016, portant loi de finance rectificative pour la gestion 2016.



2.14 Euro. Cette formalité, permettra une individualisation sécurisée des parcelles et une dynamisation du marché foncier immobilier ; un marché complexe et épineuse.

Les actes de mutation de cession entre vifs, c'est-à-dire les donations, ainsi que les mutations de biens par décès (les successions) sont enregistrées gratuitement. Dans ce domaine, la transmission du patrimoine sera plus facile et l'indivision ne constituera plus un frein à la mobilité des immeubles. En effet, de nombreuses parcelles vendues sont des parcelles familiales, détenues par des collectivités familiales, des héritages non partagés, qu'un individu ou groupe d'individus s'accapare et vend sans l'accord des autres ayants droit, ce qui constitue souvent une source de conflits.

Au Bénin, le crédit hypothécaire et immobilier est très rare, ceci est dû à la non- fiabilité des titres de propriété et également aux coûts qu'engendrent les procédures d'enregistrement et de radiation des actes<sup>610</sup>. Il est tenu compte du niveau et de la régularité de revenu de l'emprunteur, car on ne peut pas prêter franc au titre de propriété. Les banques disposeront de plus d'actifs sûrs et désormais l'obtention de crédit par les populations ne se heurtera plus aux conditions imposées par l'OHADA.

## **2- Des autres mesures de facilitation.**

La mutation formelle des transactions sur les terrains titrés se faisant de plus en plus rare, les incertitudes vis-à-vis de la propriété foncière et ses conséquences tant sur le plan économique, agricole qu'administratif deviennent inquiétantes. Les ventes sur les terres se font d'une manière illégale car, elles ne sont pas régulées par un dispositif étatique. Pour combler ce vide institutionnel, un dispositif palliatif est mis sur pied pour constater l'existence des mutations réalisées<sup>611</sup>. Ce dispositif (la convention de vente) est devenu officiel et a acquis une légitimité devant un système d'immatriculation empreinte de lourdeur, de coûts (formels et informels) élevés des procédures. L'institution des conventions de vente étant une pratique ancienne des sous-préfectures, elle fut transférée aux communes avec l'avènement de la décentralisation. Au niveau de toutes les communes, la pratique des conventions de vente fut institutionnalisée, mais avec des divergences au niveau des formulaires et des coûts d'une commune à une autre. La formalisation des ventes au niveau des communes suit une procédure

---

<sup>610</sup> Le taux était de 0,3 % à l'inscription et 0,3 % à la radiation. Avec les mesures prises par le gouvernement, le taux est de 0% au titre des droits d'inscription et de radiation des hypothèques.

<sup>611</sup> Ce mode de constatation s'est répandu pour officialiser les mutations entre particuliers car, elles font l'objet de reconnaissance de la part des autorités. Il ne confère pas la pleine propriété, mais constitue une preuve présomptive de propriété.

qui, normalement, pouvait limiter au mieux les conflits fonciers ; mais malheureusement le grain de sable dans la machine est l'homme avec ses pratiques peu orthodoxes<sup>612</sup>.

La formalisation des ventes nécessite plusieurs étapes avec des coûts qui varient d'une commune à une autre. La convention de vente autrefois ronéotée, est de nos jours imprimée et seuls les renseignements sur la transaction (nom et prénom des parties et des témoins, les indications sur la parcelle objet de la vente, le prix de la vente etc.) sont ronéotés. Pour avoir une certaine validité juridique, la convention doit requérir la reconnaissance des autorités à divers niveau :

- Au niveau du quartier ou du village, le chef doit apposer sa signature sur la convention moyennant un montant souvent négociable et variable,
- Le montant que perçoit le CA pour apposer sa signature et également variable par commune et négociable. Certaines personnes arrêtent la procédure au niveau de l'arrondissement faute de moyen.
- L'affirmation de la convention se fait au niveau du maire. En effet, il atteste que les parties sont venues devant lui pour témoigner de la vente. A cette étape, outre le paiement de timbres, l'acheteur doit payer une taxe <sup>613</sup> dont le taux est variable suivant les communes. La convention affirmée est inscrite dans un registre au niveau des services des Affaires domaniales pour archivage.

La procédure de confirmation des conventions de vente entraîne une disparité d'une part entre les communes et d'autres part entre les populations ; ce qui permet aux acteurs de tricher avec la réalité et contribue au maintien de la situation opaque du foncier dans le pays. Selon la constitution Béninoise, tous les citoyens sont égaux et ont droit à un même traitement. Pour uniformiser les procédures et coûts, rétablir l'égalité des citoyens et permettre la formalisation des droits, le C.C.F a pris un acte <sup>614</sup> en application des dispositions de la loi n° 2018- 39 du 20 décembre 2018 portant loi de finance pour la gestion 2019. Par cet acte du CCF, le gouvernement entend mettre en œuvre la réforme foncière pour faciliter l'accès au foncier sécurisé gage du développement économique et du progrès social dans le cadre du PAG. Pour

---

<sup>612</sup> Le certificat de non- litige qui est délivré au niveau du chef de quartier ou de village, devrait attester que la parcelle objet de la vente, appartient réellement au vendeur c'est-à-dire qu'il est en mesure d'y exercer son droit de propriété, ou que la parcelle existe vraiment ; mais malheureusement, il est délivré sans aucune certitude. Au niveau de l'enregistrement des ventes, toutes les manipulations possibles sont faites car, il ne se fait pas sur des registres normés, à date certaine, ce qui permet de faire passer des ventes récentes comme plus anciennes.

<sup>613</sup> Cette taxe était comprise entre 4 à 8% du montant de la transaction.

<sup>614</sup> CCF, n/ref.01/2019/CCF/SP/ASP/SA.

l'accès équitable à tous, les tarifs appliqués pour la délivrance des actes fonciers et la formalisation des transactions foncières ont été uniformisés sur tout le plan national <sup>615</sup>:

Un terme a été mis à l'anarchie qui règne au sein des communes qui exigeaient un taux élevé sous prétexte de vouloir renflouer leurs caisses, les peines des usagers sont soulagées en matière d'achat de parcelles. Des instructions sont données aux maires aux fins d'abroger tous les décrets illégaux pris pour percevoir injustement des frais exorbitants pour leur signer des conventions.

L'absence de cadastre rendra ambiguë la délivrance des titres de propriété par les régisseurs, car la fiabilité des données sera problématique. Le cadastre permettra de disposer de l'ensemble des outils d'identification, d'enregistrement et de description des terres. L'ensemble du territoire sera représenté par sur un plan cartographique, fiable, pérenne, sur une base communal et selon sa division en parcelle de propriété. A cet effet, le gouvernement s'est résolu de donner un coup de pied dans la fourmière du foncier en prenant la décision<sup>616</sup> de mettre en place un cadastre national exhaustif moderne et fiable. Faisant partie des actions du PAG, la réalisation du cadastre a pour objectif d'assurer la sécurité foncière aux populations en garantissant la paix et l'équilibre social. Pour y arriver, une phase test de collecte de données a été lancée prenant en compte quatre communes<sup>617</sup>. Les travaux ont été confiés à une entreprise pétrie d'une longue et riche expérience centenaire<sup>618</sup> et permettra dès la fin de procéder à une généralisation des travaux dans toutes les localités du pays.

Dans le cadre de l'amélioration du climat des affaires et de la performance du pays au niveau des indicateurs « doing business » dont ceux « du transfert de propriété » et « obtention du permis de construire » défini par la BM pour évaluer le niveau d'attractivité du climat des affaires et le niveau de facilitation de l'accès à la propriété foncière sécurisée aux investisseurs, les sites internet de l'ANDF ont été mis en place et de celui du Ministère du cadre de vie. Ils permettront aux investisseurs et aux populations de disposer d'une plate-forme d'information sur l'ensemble des réformes de facilitation de l'accès des opérateurs économiques » » béninois ou étrangers aux TF et au PH. Le site fournit aux populations toutes les informations sur les procédures, et réglementations foncières et leur permet de soumettre en ligne et suivre le niveau d'évolution de leur dossier de demande et d'enregistrement au TF.

---

<sup>615</sup> Ces tarifs sont applicables depuis le 1janvier 2019.

<sup>616</sup> Conseil des ministres du 12 octobre 2016.

<sup>617</sup> Les communes bénéficiaires sont Sakété, Bohicon, N'Dali et Tori- Bossito. Le lancement de la phase test a eu lieu 4 avril 2019 à Ikpedjilè un village de l'arrondissement d'Aguidi dans la commune de sakété, soit 2 ans et demi après la prise de décision.

<sup>618</sup> L'AND a reçu l'assistance technique du consortium constituée autour de Kadaster international des Pays Bas.

Ces mesures, sans s'assimiler à un cœur d'église chantant les cantiques d'un social tumultueux, espérons-les contribueront à une sécurisation efficace des investissements et un accès équitable sécurisé de tous les citoyens à la terre.

## CONCLUSION 1<sup>ERE</sup> PARTIE

Le foncier au Bénin, évolue en permanence entre : intérêt individuel et intérêt collectif, appropriation individuelle et collective, gestion publique et gestion privée, situations qui induisent de nombreux bouleversements. Bouleversements dus, à une substitution des pratiques, normes et coutumes par des modèles modernes et industriels, ayant pour but, l'intégration du pays au modèle occidental, perdant de vue que les institutions n'ont de sens que par rapport à l'univers mental dont elle relèvent, porteur de leur vision du monde.<sup>619</sup>.

« *Le foncier est l'ensemble des règles d'accès, d'exploitation et de contrôle s'exerçant sur les terres et les ressources renouvelables* »<sup>620</sup>. Ainsi, il implique l'intervention de plusieurs acteurs aux intérêts différents d'où les nombreux enjeux qu'il implique. L'acquisition de la terre se réalise d'une manière informelle, sans détermination des droits détenus sur la terre en face d'un système de superposition des droits. L'acquisition de la terre donne lieu à de nombreuses contestations : revendication de propriété, les abus dans l'exercice de droit de propriété tant les limites des parcelles ne sont pas clairement définies, les ventes multiples de parcelles etc. L'explosion de la marchandisation et le goût effréné pour l'argent, conduit à des malversations foncières.

Le phénomène de l'achat massif des terres agricoles déjà rares, conduisant à une sous-alimentation<sup>621</sup>, par les nationaux et non nationaux, vient corroborer cette situation. Pour les uns, ces achats sont faits pour des buts spéculatifs et pour les autres, ils constituent la solution à la crise alimentaire et de l'agro carburant. Sur le plan juridique, on est confronté à une inflation et instabilité <sup>622</sup>des normes<sup>623</sup>, en déphasage à la réalité socio-économique et les structures administratives censées accompagner les populations dans les procédures et rétablir l'équité sont décrédibilisées par celles-ci. Ces structures sont enclines à la lenteur d'exécution des tâches à la corruption qui les gangrènent ; ce qui suscite une réticence de la part des populations, qui déjà dans une situation d'ignorance législative, à leur faire recours.

---

<sup>619</sup> Froment J-C, (dir.), Administration et politique : Une pensée critique et sans frontière, dialogue avec et autour de Gleizal J -J, PUG, 2009, p 277.

<sup>620</sup> Lavigne-Delville Ph., Le foncier et la gestion des ressources naturelles, Mémento de l'agronome, Cirad, Gret, MAE, 2002, p 202.

<sup>621</sup> Selon une enquête menée en 2013, sur 870 millions de personnes souffrant de faim dans le monde, 220 millions se retrouvent en Afrique subsaharienne. Nonjon A, NAZET M, Billard H., (coord.), Géopolitique des continents : Europe, Afrique, Proche- Orient, Moyen- Orient, Amérique, Asie, nouveau programme, Prépas ECS2<sup>ème</sup> année, modules 3 et 4, 3<sup>è</sup> éd. Mise à jour, 2019, p347.

<sup>622</sup> L'inflation rend l'accès matériel au droit difficile et constitue une source d'insécurité juridique.

<sup>623</sup> L'inflation normative, regroupe tous les types de lois, alors que l'inflation législative concerne les lois émanant du législateur, le parlement.

Le foncier occupe une place importante dans le développement économique du pays en général et local en particulier. Ainsi, la mise en œuvre des stratégies pour sa bonne gouvernance s'avère nécessaire, ce qui ne va pas de soi dans le système politico-social au Bénin. La malléabilité des règles et l'absence d'une véritable politique d'aménagement et d'urbanisme, conduisent au bradage du domaine public et à l'occupation anarchique de l'espace, sous le regard impuissant d'une administration foncière imbue de carences. La véritable garantie des droits ne peut être apportée que par l'autorité publique représentant l'intérêt général, mais si cette autorité est faible, absente, corrompue, laxiste, cette garantie serait problématique.

Ainsi, la bonne gouvernance implique une nouvelle organisation du pouvoir et une nouvelle façon d'organiser la société, ce qui pourrait revenir à l'adoption d'un nouveau modèle de la gestion foncière. Ceci s'est concrétisé de manière progressive, par des initiatives (tant en milieu rural qu'en milieu urbain), pour la plupart inabouties. Ces initiatives ont convergé vers l'unification de la législation par le vote de la loi régissant le foncier et le domaine. Cette loi a instauré le régime de la confirmation des droits fonciers qui débouche sur la délivrance du TF, seul titre qui accorde la pleine propriété pour répondre aux exigences.

Cette loi a apporté des innovations sur le plan législatif et institutionnel. Mais pourra-t-elle relever ce défi de sécurité ou un énième dispositif ?

## **2<sup>e</sup> partie : Le code foncier et domanial : un code opportun, controversé.**

Le plus grand défi de développement que doit relever l’Afrique subsaharienne de nos jours est d’éradiquer la pauvreté extrême en révolutionnant sa productivité agricole. Cette extrême pauvreté est liée à l’insécurité foncière qui maintient les terres dans une inexploitation notoire. Ce défi qui n’est pas insurmontable passera par l’amélioration de la gouvernance foncière.

« *La gouvernance est définie comme l’art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l’intervention de multiples acteurs* »<sup>624</sup>. La gouvernance foncière permet de déterminer et d’administrer les droits fonciers, de concilier dans la légalité, les intérêts entre les acteurs, et prenant en compte les pratiques locales associe les citoyens au processus de prise de décision.

La gouvernance foncière en Afrique est défaillante car, elle est caractérisée par une absence de protection des droits fonciers des populations, de planification de l’utilisation de terres et à une administration foncière en manque de compétence. Confrontée à des enjeux sans précédents, la gouvernance foncière en Afrique doit relever certains défis comme : faciliter l’accès au sol des populations, pour produire, se nourrir et se loger ; prévenir et réguler les conflits sur l’accès à la terre et aux ressources naturelles et prendre en compte la diversité des droits sur la terre et les ressources y afférentes.

Les systèmes fonciers africains sont les fruits de l’histoire. Héritage colonial, le système légal était basé sur la notion de domanialité des terres et sur la reconnaissance par l’administration coloniale des droits de propriété privée sur les terres immatriculées, selon la procédure d’enregistrement des droits au livre foncier. A côté de ce système légal, se retrouve le système coutumier qui, lui, est basé sur l’oralité, les pratiques et normes locales. Ainsi, la coexistence entre règles coutumières et modernes entraîne un flou juridique, source de conflits. Le Bénin à l’instar des autres pays ne fait pas exception à cette situation.

L’accès à la terre est régulé par les lois coloniales, qui n’ont pas pu s’imposer devant un droit traditionnel à peau dure. L’existence d’un régime juridique dualiste, constitue une entrave à la mise en œuvre des projets d’investissement et par ricochet au développement du pays. Le droit coutumier régit la majeure partie des terres qui, en cas de litige, sont soumises à une

---

<sup>624</sup> Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud, Livre blanc des acteurs français de la Coopération, Synthèse, Comité technique, « Foncier et Développement » Comité technique, Septembre 2008, p.7.

procédure orale, aléatoire quant aux modes de preuves. Le droit moderne, quant à lui, est fondé sur le système de l'immatriculation cohabité par celui du P.H, mais constitue une procédure inaccessible pour la majorité des populations. L'errance et le tâtonnement ont duré des décennies avec plusieurs tentatives de réformes. L'avènement de la décentralisation administrative fait des communes le maillon principal en matière de gestion foncière ; désormais les compétences, autrefois détenues par les préfetures, lui sont transmises. En raison de leur proximité avec les populations, elles sont sollicitées pour le règlement des conflits fonciers entre, soit l'administration et les populations (lotissement, délivrance de certificat administratif, P.H, attestation de recasement, etc.) soit entre les populations elles-mêmes (contestation de limite, ventes multiples, etc.). La gestion foncière est dualiste avec une zone rurale et une zone urbaine suivie de la gestion des terres périurbaines dont les limites constituent un véritable casse-tête pour l'administration.

Dans un contexte de pluralisme juridique marqué par de multiples conflits dans l'utilisation de la terre, la question de la sécurité foncière a connu un regain d'intérêt. La domanialité et le statut ambigu des droits coutumiers étant de plus en plus reconnus comme sources d'insécurité foncière et de conflits, la réforme foncière s'avère indispensable ; l'adoption d'une nouvelle politique de sécurisation s'avère nécessaire. Ainsi, avec la collaboration des partenaires au développement, la Loi 2013-01 du 14 août 2013 portant Code Foncier et Domanial en République du Bénin a été voté.

La nouvelle réforme a pour objectifs d'une part, d'unifier la législation pour une intégration nationale, d'autre part elle permet l'individualisation et la propriété privée pour la libéralisation des initiatives privées pour une mise en valeur plus intense et l'éradication des rapports sociaux conflictuels et l'accès de tous (sans discrimination) à une propriété sécurisée. Mais, à peine votée, cette loi fait l'objet de controverses de la part des divers acteurs pour qui, elle n'est qu'un maquillage juridique ouvrant la voie à toutes sortes d'abus. Il est prévu une période transitoire de cinq ans à compter de la promulgation <sup>625</sup>du code pour que ses dispositions soient mises en exécution ; mais au cours de cette période transitoire, une nouvelle loi<sup>626</sup> modifiant et complétant celle de 2013 a été votée.

L'évaluation de la réforme foncière se fera certes, sur plusieurs décennies, mais il nous faudra analyser les avancées qui pourront permettre de mesurer sa pertinence (Titre I) et

---

<sup>625</sup> Le code étant promulgué en août 2013, la période transitoire prendra fin en août 2018.

<sup>626</sup> Loi n°2017- 15 modifiant et complétant la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant Code Foncier et Domanial en République du Bénin.



analyser les controverses auxquelles elle est confrontée pour en appréhender les défis posés par son application dans les années à venir (Titre II).

### **TITRE 1 : Une loi aux avancées certaines.**

Le processus de la réforme foncière a démarré au Bénin de façon progressive. Il part du constat d'échec d'application des nombreuses tentatives de réformes et de leur incapacité à sécuriser les droits fonciers des citoyens.

Tout comme dans les autres pays africains, au Bénin, la terre était sacrée, communautaire inaliénable et ne pouvait faire l'objet d'une transaction marchande. Selon la conception traditionnelle : la terre ne se vend pas. En effet elle appartient à Dieu et l'homme est chargé de l'entretenir ; elle n'est pas sans maître, quel que soit l'étendue du terroir. Elle appartient au chef de terre qui l'attribue et assure sa gestion. Enfin c'est un patrimoine commun à un village, un ensemble de villages, à une collectivité, etc. Mais le contact avec le colonisateur a provoqué de profondes transformations qui ont des conséquences sur le système foncier traditionnel autrefois souple et social. On assiste à la rigidité des mécanismes fonciers traditionnels et à l'apparition des crises sociales<sup>627</sup>. Désormais la terre est passée de la catégorie de non commerciale en celle de commerciale ; elle est devenue l'objet de tous les enjeux.

L'évolution tendancielle de l'indisponibilité foncière accélère l'exacerbation de la concurrence pour l'accès à la terre et aux ressources qui y sont attachées. En effet, les conflits domaniaux sont récurrents sur toute l'étendue du territoire. Ces conflits peuvent concerner des individus, des familles (droit d'usage, accès à la terre, bornage) ou des communautés à la base (conflits entre agriculteurs et éleveurs, autochtones et étrangers, etc.). Le désengagement de l'Etat ou sa non autorité sur les terres contribue, en grande partie, aux antagonismes dans les affaires domaniales. En effet, les populations gèrent de façon traditionnelle et anarchique avec toutes formes de violences les problèmes domaniaux. Il faut noter que les différents conflits, dans ce cas, ont pour source les ventes sans convention et mutations de nom, la vente des parcelles collectives ou des terres appartenant à des collectivités et surtout la vente à l'informelle des terres. Il ressort de ce constat que nul n'est à l'abri des conflits domaniaux au Bénin et tant que l'Etat n'aura pas réglé de façon définitive ces conflits, les décisions de justice seront toujours critiquées, contestées et désavouées créant ainsi des tensions sociales ; car bien

---

<sup>627</sup> P.P. NANA, « Du groupe à l'individu : dynamique de la gestion foncière en pays gouin (sud –ouest du Burkina Faso) », Belgeo (en ligne), 2018, consulté le 03 mai 2019.

que la loi ait prévu une procédure de résolution des conflits fonciers, elle n'est toujours pas bien appliquée.

Un régime de la propriété adéquat et une gestion efficiente de la terre et des ressources y afférentes déterminent largement les performances de l'économie. Pour atteindre ces performances économiques, il faut la mise en place des mécanismes de luttés contre la pauvreté en renforçant la sécurité des droits de propriété et des investissements fonciers. Or, la cause majeure qui déclenche les conflits fonciers dans le pays est l'inexistence ou l'insuffisance d'un cadre légal formel et effectif, qui clarifie et sécurise les droits existants. Seul un tel cadre légal bien formalisé serait en mesure de pacifier les relations sociales autour de la terre en substituant à la violence, la paix du marché et à la politisation de la question foncière, la légitimité de la loi au détriment des pratiques.

Fort de cela, le gouvernement du Bénin a envisagé de poursuivre une série de réformes de la législation et de la politique foncière et d'apporter des améliorations à l'administration foncière. Selon les acteurs, la réforme s'est basée sur un diagnostic rigoureux, exhaustif tenant compte des réalités socio-foncieres du pays. Pragmatique et élaborée selon un processus participatif, elle concilie légalité et légitimité.

Dans une dynamique de réformes législatives sous régionales<sup>628</sup>, le législateur béninois a voté la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial, porteur de tous les espoirs, modifié et complété par la loi 2017-15. Ce code est d'inspiration moderne et a prévu de grandes réformes foncières. Tenant compte de la diversité des acteurs, il est élaboré pour résoudre une préoccupation au sein de la société. Il est accessible sur le plan du langage juridique, ambitionne d'assurer la sécurité des terres et se veut réformateur<sup>629</sup>. Élaborée dans un contexte de diversité des enjeux (sociaux, économiques, juridiques et politiques) liés au foncier, la réforme est rénovatrice (**chapitre 1**) et conduit indubitablement à un développement socio-économique (**chapitre 2**).

---

<sup>628</sup> A la suite de certains Etats africains : le Sénégal : Loi n° 2011-07 du 3 mars 2011 portant régime de la propriété foncière au Sénégal ; le Mali a adopté la loi portant modification de l'ordonnance 00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier, modifié et ratifié par la loi n° 02-008 du 12 février 2002.

<sup>629</sup> Rapport d'étude du CFD, Les cahiers du CREDIJ, 2013, p. 62.

## **CHAPITRE 1 : Une réforme rénovatrice.**

*« Ils ont eu le bon sens de comprendre que le temps seul fait les codes, et qu'on ne les improvise pas »<sup>630</sup>.*

En Afrique, les législations foncières sont toujours marquées par le legs colonial qui ne reconnaît que la propriété titrée, celle qui est immatriculée et fait l'objet d'un TF. Ce système d'immatriculation n'a pas été déployé sur des terres sans droits. Les terres africaines appartiennent, soit à un groupe, un clan, une collectivité, etc. et sont gérées selon les pratiques et coutumes en vigueur. La rencontre et la cohabitation du droit colonial et des droits traditionnels créent un dualisme qui s'est perpétué tenant en léthargie le système de droit foncier dans les pays Africains notamment au Bénin.

Le dualisme juridique est devenu progressivement structurel, mais le T.F est resté marginal du fait de la complexité, de la lourdeur et des coûts que sa procédure d'obtention implique ; et les droits traditionnels ont émergé. Les populations connaissent une forte dépendance à la terre et vivre « sans terre serait impossible »<sup>631</sup>.

En tant que ressource vitale qui se raréfie, la terre "un bien économique", fait l'objet de moult convoitises et toutes les manières même violentes pour y accéder sont utilisées. La ruée vers la terre et l'obsession dont elle fait l'objet engendre des conflits. Certes, sans conflit, il n'y a pas de réforme foncière démocratique et négociée qui soit possible et la reconnaissance des droits fonciers locaux est rendue possible par la dynamique des conflits. Des initiatives de sécurisation ont été multipliées, mais n'ont pas porté d'espoir. Les litiges domaniaux, la stérilisation d'une partie de l'épargne, la spéculation foncière galopante, la remise en cause des droits des acquéreurs de parcelles par les héritiers du vendeur, la coexistence des régimes coutumiers et modernes, l'inexistence ou le non-respect des documents de planification, la caducité ou la désuétude des textes législatifs et réglementaires créent des conflits et instaurent une injustice sociale.

Restaurer la justice foncière constitue donc une préoccupation de politique globale qui implique tous les acteurs. Ainsi, rompre avec les pratiques du passé aux fins de réduire les inégalités d'accès (exclusion ou faiblesse de l'accès des femmes et des jeunes à la terre etc.) et d'établir des mécanismes efficaces de contrôle constituent un défi de gouvernance qui nécessite une volonté politique ferme. Le législateur béninois qui n'a pas pu résister à cette dynamique,

---

<sup>630</sup> B. TERRAT, « Du régime de la propriété dans le code civil » in « le code civil 1804-1904, le livre du centenaire », Dalloz, 2005, p .330.

<sup>631</sup> Les terres de la discorde (I) : la réforme foncière au Burundi, Rapport Afrique de Crisis Group N°213, 12 février 2014, p. 2.

fut convaincu qu'une profonde réforme s'imposait pour une sécurisation du foncier. La réforme fut entreprise avec la création de nouveaux services fonciers et de nouveaux dispositifs de sécurisation foncière (Section 1) dont l'ambition est l'amélioration du cadre de gestion des conflits (Section 2).

## **SECTION 1 : Innovations institutionnelle et législative.**

Il ne saurait avoir de développement sans des solutions aux questions de la terre. Or, la maîtrise du foncier constitue l'un des atouts majeurs de toute politique de développement. Cependant, la situation foncière au Bénin n'était pas la plus sécurisante au regard des textes en vigueur et des difficultés auxquelles étaient confrontées les populations. Victime d'une acculturation juridique, la gestion foncière est confrontée à une régulation "formelle et informelle" qui entrave le développement.

Sécuriser les droits fonciers revient à la certitude que les droits détenus par une personne seront reconnus par les tiers et protégés par les pouvoirs publics en cas de contestations éventuelles. Garantir cette sécurité consiste à augmenter la capacité des producteurs et à bénéficier de moyens de subsistance durable. Les questions relatives à la sécurisation des droits et à la bonne gouvernance ont toujours fait l'objet d'approches séparées selon la diversité des acteurs et ne correspondent pas aux réalités socio- culturelles.

Le système foncier était confronté à d'énormes difficultés au nombre desquelles on peut citer : l'établissement de la propriété foncière, les difficultés d'investissement se rapportant au foncier dans un pays à vocation agricole, le phénomène de l'accaparement des terres par des firmes étrangères et d'autres, qui ont conduit l'Etat béninois à envisager une bonne gestion des terres, en faisant adopter cette réforme.

Le législateur a manifesté sa ferme volonté d'apporter des solutions face à la recrudescence des conflits au sein de la société. Autrefois soumise à une kyrielle d'institutions et de structures administratives, la gestion du foncier se faisait de manières chaotiques sans aucune synergie d'actions entre les différents acteurs. L'accès à la terre par les citoyens et la jouissance des droits aussi constituent une source de litiges qui gangrènent l'atmosphère.

La réforme fut très ambitieuse et, en matière législative, elle procède à une innovation (Paragraphe 1) s'accompagnant d'un rééquilibrage institutionnel (Paragraphe 2).

## **Paragraphe 1 : Une législation innovée.**

Le foncier avait fait l'objet de réglementation de la part du colon. En effet, les terres africaines n'étaient pas dénuées de tous droits car, elles appartenaient, soit à une collectivité, une famille ou soit à une communauté. L'administration coloniale, en quête de terres pour exploiter, a instauré des lois foncières au sein des colonies. Ces lois sont, soit appliquées dans les métropoles, soit elles sont élaborées exceptionnellement pour les colonies. La réglementation appliquée dans les colonies est inspirée de trois théories à savoir : la théorie des terres vacantes et sans maîtres<sup>632</sup>, la théorie de la succession d'État<sup>633</sup> et celle inspirée du système de torrens<sup>634</sup>. L'administration postcoloniale n'a pas jugé nécessaire de revoir la législation foncière, mais elle s'est juste contentée d'adopter quelques textes de manière éparsée d'où la domination des textes coloniaux.

L'acculturation juridique a entraîné des conflits entre les règles modernes et celles autochtones. Le droit moderne s'est heurté aux pratiques et normes locales, qui ont résisté à toutes tentatives de transformation et ont coexisté avec le premier. Le droit coutumier est caractérisé par l'oralité, donc prouver la propriété en cas de conflit devenait difficile. Or, bon nombre des terres sont régies par ce droit coutumier tant la procédure d'immatriculation demeure inaccessible à la majeure partie de la population. Ainsi, le cadre législatif et réglementaire reste inadapté à la situation foncière. Toutes les tentatives de solutions sont restées inefficaces. Le législateur, toujours en quête de solutions, a doté le foncier rural qui est marqué par une forte présence des droits traditionnels d'une loi, mais hélas, elle a connu une fin prématurée.

Le code qui se veut rénovateur a en son sein plusieurs procédures d'acquisitions de la terre et sa paisible jouissance par les populations. Ces procédures d'acquisition soit, existaient et sont régularisées (A) soit elles ont été renforcées (B).

---

<sup>632</sup> Elle a été inspirée par les articles 538 et 539 et 713 du code civil et introduite par le décret du 15/11/1935. Selon ce décret, les terres non immatriculées, non détenues par les règles du code civil ou encore qui n'ont pas fait l'objet de constatation selon la procédure de constatation des droits fonciers coutumiers (institué par le décret de 1925). Toutes ces terres entrent dans le domaine de l'Etat, alors qu'elles avaient déjà un statut dans le droit traditionnel.

<sup>633</sup> Après la conquête, le patrimoine des royaumes conquis revient d'office à l'administration coloniale, qui considérait les terres comme appartenant aux souverains alors que ceux-ci n'étaient que des détenteurs selon la tradition.

<sup>634</sup> Pour le colon, les terres conquises sont sans droits et il faudrait que des droits de propriété soient accordés en délivrant des titres individuels après l'immatriculation.

## **A- Une accession foncière régularisée.**

« *Tout s'achète et tout se vend facilement, en Afrique. Tout, sauf la terre* »<sup>635</sup> particulièrement au Bénin.

Ayant pour vocation principale et naturelle de produire de la nourriture aux humains, la terre fait l'objet de moult convoitises. Elle constitue un objet privilégié d'investissement, de spéculation, d'épargne. La compétition croissante pour l'accès à la terre fait d'elle une énigme pour les acteurs (populations, organismes nationales et internationales, administration, etc.). L'explosion démographique et la marchandisation accrue ont fait d'elle un facteur de production qui devient de plus en plus rare. L'accès à la terre est devenu de plus en plus exclusif, le pouvoir de l'argent ayant pris le dessus, la question de la propriété foncière et de l'insécurité foncière est devenue très vive. Des milliers d'hectares sont détenus par une minorité (élites, hommes politiques, hommes d'affaires nationaux comme internationaux). Ceux-ci profitent des politiques et pratiques de mauvaise gouvernance foncière non exclusives au détriment des agriculteurs qui, socialement, économiquement et politiquement, se sentent marginalisés.

L'aspiration du Béninois à la propriété est très forte (avoir sa parcelle peu importe les conditions et construire : "il naît avec des briques dans le ventre"). Cette obsession de la propriété crée de nombreux litiges qui conduisent souvent à des dégâts matériels et des pertes en vies humaines. Le milieu urbain est confronté à une spéculation foncière sans précédent et la dépossession des propriétaires de leurs terres en milieu rural est plus qu'une réalité. La pression commerciale sur le foncier par des investisseurs nationaux ou étrangers se vit au quotidien et toutes les tentatives politiques pour une meilleure régulation de l'accès à cet outil de travail (la terre) se sont révélées inefficaces ; mais les ardeurs ne sont pas pour autant émoussés.

Non soumis à un régime juridique uniforme<sup>636</sup>, le foncier est confronté à toute sorte de désordre, magouille, corruption, violation des droits de la personne humaine, etc., et ne permet pas le développement socio-économique ; il va falloir sécuriser les investissements en régulant le foncier par des garanties. Pour lutter efficacement contre la pauvreté, sécuriser les terres et redonner confiance aux investisseurs, le législateur, par ce code, a exprimé sa réelle volonté en

---

<sup>635</sup> Dans la bourgade la plus reculée, se procurer de l'or ou un ordinateur est moins compliqué que d'acquiescer légalement un bout de terre. Ces dysfonctionnements tiennent au fait que 50 ans après les Indépendances, les États ont conservé les principes du système foncier colonial, taillé sur mesure pour servir les intérêts du pouvoir en place. J. COMBY, L'appropriation des droits fonciers. *Tout s'achète et tout se vend facilement, en Afrique. Tout, sauf la terre*, Grain de sel n° 57 — janvier – mars 2012, p. 22.

<sup>636</sup>Le foncier est soumis à trois systèmes à savoir : le système coutumier, le système du PH, et celui du TF.

régularisant l'accès foncier (1) d'une part et, d'autre part, a procédé à l'éviction partielle des étrangers de l'acquisition des terres (2).

## **1- Encadrement du mode d'acquisition de la propriété.**

*« Au commencement étaient le feu et la hache qui engendrèrent le droit de feu et le droit de hache »<sup>637</sup>.*

La terre, à l'origine, était utilisée à deux fins essentielles : l'habitat et les activités agricoles. Ces modes d'utilisation de la terre étaient liés : les habitations étaient à proximité des champs ou non loin. Traditionnellement, l'occupation primitive était le mode d'accès à la terre : on parlait du droit de feu et du droit de la hache et d'autres modes s'y sont ajoutés à savoir : l'héritage, qui se fait au profit des descendants, et la donation qui est faite au profit des descendants ou même des étrangers qui, en quête de terres, sont autorisés à s'installer. Mais, les rapports de l'homme à la terre ont évolué avec la colonisation.

A l'époque pré-coloniale, les rapports de l'homme à la terre étaient relativement plus stables. Toutefois, le contact avec le colon et la poussée démographique ont modifié substantiellement ces relations, laissant apparaître de nouveaux modes d'accès et d'utilisation du sol (prêt, location, achat/vente, gage, etc.). La mise en œuvre de ces modes d'accès dans un environnement fortement monétarisé a fait de la terre un bien économique convoité par de nombreux acteurs qui mettent diverses stratégies en œuvre selon leurs intérêts pour l'obtenir. La vente a pris le dessus sur les autres modes d'acquisition.

La poussée démographique s'est accompagnée d'une forte consommation spatiale. Les villes s'étendent et englobent les villages en procédant à leur transformation. Les citadins achètent les terres rurales et en modifient l'usage. En effet, les terres étaient destinées à l'agriculture, mais l'usage en est détourné et désormais elles constituent des moyens de thésaurisation et de spéculation. Cette ruée vers les terres entraîne des crises socio-économiques : comment nourrir et loger les populations qui deviennent de plus en plus nombreuses ? Le législateur s'est donné le pouvoir de réguler l'accès aux terres, de sécuriser et de garantir les droits des populations.

En matière d'innovation en matière d'acquisition de la terre, le législateur a réglementé dans les domaines suivants : la copropriété, certains baux, notamment une partie du bail emphytéotique, le bail à construction, le bail à plantation et en matière de prescription.

---

<sup>637</sup>A. Kane, Amadou JC Tall ; « De la nécessité d'une réforme foncière pour relever les défis du développement économique, social et culturel du Sénégal », GT Bonne gouvernance – PFANE– novembre 2009, p.5.

La notion de copropriété n'est pas inédite au Bénin : on parlera de copropriété des héritiers en cas d'indivision successorale. Mais ici, nous parlerons de la copropriété des immeubles bâtis encore appelée la copropriété verticale. La copropriété des immeubles bâtis est « *le mode d'appropriation des immeubles divisés par étages ou par appartement, dans lesquels chaque copropriétaire est titulaire d'un lot comprenant la propriété exclusive d'une partie privative et d'une quote-part dans la copropriété des parties communes, qui sont la propriété de l'ensemble des copropriétaires et destinées à l'usage de tous* »<sup>638</sup>. La forte aspiration de la population à la propriété familiale et son attachement légendaire à la terre constituent un obstacle au développement de la copropriété. Les parcelles détenues selon le droit coutumier sont morcelées sans aucune sécurité juridique et au mépris de la loi<sup>639</sup>. La production de parcelles se fait au coup, par coup sans aucune planification préalable faisant ainsi proliférer l'habitat spontané, caractérisé par des logements de standing élevé, moyen et pour la plupart rudimentaires. Cette situation conduit à la pénurie d'espace dans les villes et à la disparition progressive des terres rurales.

Ainsi, la copropriété est la solution trouvée par le législateur afin de remédier à la crise de l'habitat en milieu urbain, de rationaliser les terrains constructibles et de répondre aux enjeux environnementaux, économiques et sociaux. La réussite de la mise en œuvre de la copropriété nécessitera des conditions préalables. Au niveau de la population, il faudra travailler pour que la copropriété soit ancrée dans leur conception sociologique et psychologique. Les autorités en charge de la gestion foncière, quant à eux, doivent promouvoir le développement du crédit hypothécaire et immobilier à des taux accessibles et des termes acceptables en vue de permettre au citoyen moyen d'y faire face avec son revenu. L'adoption d'un plan de zonage réglementaire et juridiquement applicable s'avère nécessaire pour informer les citoyens qui pourront être suivis d'une véritable sanction en cas de défaut de permis de construire.

Le bail emphytéotique a connu une amélioration en ce sens que l'ancienne loi l'avait prévu et les mêmes conditions<sup>640</sup> étaient appliquées aux nationaux ainsi qu'aux étrangers. Avec le nouveau code foncier domanial, la durée maximale du bail pour les nationaux est passée à 99 ans renouvelables et de 50 ans non renouvelables pour les étrangers<sup>641</sup>. Mais le législateur n'a pas précisé les conditions de renouvellement (renouvellement tacite ou expresse) ni limité le nombre de fois cela pourra être fait. A l'analyse, nous constatons que le législateur interdit

---

<sup>638</sup> M.N. MBAYE, « *Copropriété des immeubles bâtis en Afrique : quels moyens pour son développement ?* », 11 éd. Des Universités des Notaires d'Afrique, in "La Nation" du 26 mai 2016.

<sup>639</sup> La loi interdit toute installation sans la réalisation des opérations d'assainissement et d'urbanisme.

<sup>640</sup> Dans l'ancienne loi sur le bail emphytéotique, la durée du bail était de 99 ans.

<sup>641</sup> Art.61 al 3 du CFD.



la tacite reconduction, mais permet la reconduction express en vue de permettre éventuellement aux parties de renouveler les termes de leur contrat. Ce type de bail permettra aux étrangers de sécuriser leur investissement et aux nationaux de pouvoir entrer en possession de leur bien même avec une plus-value.

D'autres innovations ont été introduites dans les modes d'accès à la terre. Il s'agit du bail à construction ainsi que du bail à plantation. Le bail à construction est le bail par lequel le preneur s'engage à édifier une ou plusieurs constructions sur le terrain du bailleur et les conserve en bon état d'entretien pendant toute la période du bail. A la fin du bail, les constructions deviennent la propriété du bailleur. Ceci permettra au propriétaire qui n'a pas les moyens de réaliser des constructions sur sa parcelle de pouvoir le faire par ce contrat. Le bail à plantation, quant à lui, permet au preneur de procéder à la plantation d'arbres ou de tout autre plan convenu sur la parcelle du bailleur pendant une durée déterminée par les parties. Il constitue un moyen très efficace de mise en valeur des terres rurales d'une part et de sécurisation et conservation du patrimoine foncier d'autre part.

Le droit coutumier ne reconnaît pas la prescription comme mode d'acquisition de la propriété ; ce qui conduit à de nombreux cas de contestations. Le législateur, pour remédier à cette situation, a introduit la prescription extinctive. Elle permet à celui qui, préalablement, n'avait pas de droit de propriété sur un immeuble, d'acquérir ce droit après une possession paisible, notoire, continue, non interrompue et sans équivoque dont la durée est de 10 ans<sup>642</sup>. Cette durée était de 30 ans dans le droit reçu ; donc le législateur l'a abrégée et l'a étendue à toutes les catégories d'immeubles sauf les immeubles faisant partie du domaine public et privé de l'Etat et ceux munis d'un TF ou ceux faisant l'objet d'une occupation irrégulière.

Toutes ventes portant sur un immeuble ne disposant pas de titre de propriété, à la fin de la période transitoire qui est de 5ans dans la loi N° 2013- 01 et de 10ans dans la loi 2017-15 modifiant la première peuvent être constatées par acte notarié ou par acte sous seing privé déposé au rang des minutes d'un notaire ou par acte affirmé par l'autorité administrative du lieu de situation de l'immeuble<sup>643</sup>.

Le but poursuivi par le législateur est la recherche de stabilité mais également du développement «*car il n'y a point de développement sans stabilité et il n'y a point de stabilité sans sécurité* »<sup>644</sup>. L'insécurité foncière constitue un réel handicap au développement socio-économique. Avec l'innovation et la régulation des modes d'accès à la terre, la possibilité

---

<sup>642</sup> Art.30 du CFD.

<sup>643</sup> Art 516 du CFD modifié par la loi 2017-15 op cit.

<sup>644</sup> G.U. TOGBONON, Guide pratique sur le foncier, op cit, p .24.

d'acheter un terrain sans crainte de voir son droit de propriété contestée ultérieurement est admise, la bonne organisation de l'urbanisation et de l'espace sera effective, un coup d'accélérateur est donné à l'investissement et aux initiatives privées, l'on assistera à la rentabilité de l'épargne privée, à la promotion de la mise en location et également une solution à la stérilisation de l'investissement public.

L'accès au foncier n'a pas été régularisé au niveau des nationaux uniquement ; une restriction est aussi faite par rapport à l'accès des étrangers à la terre.

## **2- Éviction partielle des étrangers à l'acquisition de la propriété.**

« Touche pas à ma terre, c'est ma vie ! »<sup>645</sup>.

La loi permet à toute personne, sans discrimination liée au sexe, ou à l'origine y compris les non nationaux à accéder à la terre à des conditions qu'elle détermine. L'accès porte tant sur les droits d'usage et de jouissance que sur les droits de propriété.

« *L'homme mangera à la sueur de son front* »<sup>646</sup>. Cette sueur sera issue du travail de la terre dont il tirera sa nourriture. Mais cette sueur a laissé place aux larmes, au désarroi, à l'inquiétude, à l'amertume et autres ; et pour cause : la non- disponibilité de la terre pour y travailler. Cette ressource vitale se raréfie du fait de la pression dont elle fait l'objet. La ruée vers la terre s'explique d'une part par la promotion des agro-carburants qui nécessitent des terres et d'autre part, par la crise alimentaire qui conduit les importateurs à sécuriser leur approvisionnement. L'investissement dans les terres agricoles, étant considéré comme une condition de développement par les institutions internationales, a incité les gouvernants qui se sont lancés dans le mythe des terres disponibles<sup>647</sup>. Le bradage des terres agricoles n'est pas favorisé par le droit national uniquement. Le droit des investissements, et les traités bilatéraux sur les investissements étrangers auxquels nos états font partis en sont également responsables. Ces traités visent à protéger les investisseurs étrangers ainsi que leurs biens de sorte que, leur porter préjudices serait très coûteux pour un pays en développement comme le Bénin. Le phénomène a pris une proportion inquiétante et a poussé la CPI à le ranger dans la catégorie des crimes contre l'humanité. Dès lors, renforcer la sécurisation des droits fonciers des populations rurales constitue un défi majeur pour les gouvernants. La bonne gestion des terres,

---

<sup>645</sup> COPAGEN, terres-copagen.inadesfo.net

<sup>646</sup> Genèse 3 v 17, la sainte Bible, version Louis Segond.

<sup>647</sup> Pour les gouvernants et les organismes internationaux, la majorité de terres serait inexploitée. Or, le temps de jachère est souvent important d'autant plus que dans le droit traditionnel, la notion de prescription n'existe pas. Bon nombre des terres sont souvent des biens communs (collectifs ou communautaires) qui revêtent pour les populations une importance sociale, culturelle et économique.

en vue de permettre aux paysans d'en disposer pour l'exploitation, a conduit le législateur à adopter la réforme.

Les non nationaux peuvent acquérir en milieu urbain un immeuble<sup>648</sup>. Ce droit est assorti d'une clause de réserve de réciprocité, d'accord, de traités ou accords internationaux. Quant aux terres rurales, leurs acquisitions leur sont interdites ; ils ne peuvent pas être propriétaires des terres rurales. Par contre, ils peuvent avoir accès aux terres rurales par le truchement des baux ruraux, notamment le bail emphytéotique, dont la durée ne peut excéder 50 années non renouvelables ; ils peuvent y consentir des hypothèques. Ce bail de longue durée qui n'est pas renouvelable (tacitement) peut l'être expressément donnant l'occasion aux parties de revoir les termes de leurs engagements. Ils peuvent conclure des baux commerciaux, de construction, de plantation ou industriels. L'éviction demeure partielle car, les entreprises dont les actions sont détenues en majorité par des personnes de nationalité béninoise<sup>649</sup> peuvent acquérir des terres rurales. Donc, l'éviction épargne les entreprises au sein desquelles les nationaux ont une part importante, ce qui permettrait que les revenus soient utilisés au profit de la population locale.

C'est une question de souveraineté et de préservation de la nation. Laisser une partie importante de la terre (les territoires ruraux) aux mains des étrangers reviendrait à livrer les paysans vulnérables aux dictas des investisseurs étrangers. Ce serait une autre forme "de colonisation" ou un retour à la période "de la traite négrière". Les institutions internationales, à travers les instruments de protection, reconnaissent le droit à l'auto-détermination et l'exploitation des ressources naturelles. Ce droit permet à tous les peuples de disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, de ne pas être privés de leurs moyens de subsistance<sup>650</sup>. Les gouvernants doivent s'engager à protéger leurs populations de façon à ce qu'elles ne soient pas privées de leur accès aux ressources productives au profit d'investisseurs nationaux et étrangers<sup>651</sup>.

L'élaboration de ce texte est favorable à toutes les parties. Les investisseurs pourront avoir accès au foncier sans pression ni contestation et verront leurs investissements sécurisés. Au niveau des populations, le patrimoine foncier sera conservé car selon un proverbe indien, « la terre n'est pas un don de nos parents. Ce sont nos enfants qui nous la prêtent »<sup>652</sup> donc nous avons le devoir de la préserver et de la leur transmettre pour la pérennisation de la postérité.

---

<sup>648</sup> Art .14 al 2 du CFD.

<sup>649</sup> Ce même genre de restriction a été inclus dans le code foncier de la RDC en 2012, celui de l'Algérie, de la Côte d'Ivoire, la Namibie, etc.

<sup>650</sup> Art 1 para. 2, protocole relatif à la convention sur les plantations ; art 1 para .2, pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels.

<sup>651</sup> Commission Africaine des droits de l'homme et des peuples, communication n°155/96,2001, para.58.

<sup>652</sup>Proverbe indien.

## **B- Une procédure d'accession renforcée.**

Le foncier est un facteur social exorbitant, car il permet de déterminer et d'identifier les divers droits exercés sur la terre et les ressources naturelles ainsi que les acteurs et les titulaires de ces droits<sup>653</sup>. La détermination de ces divers droits ainsi que des titulaires constitue la problématique majeure en matière de gestion foncière car, la procédure instituée par le droit moderne est largement ignorée par les populations qui s'accommodent au droit coutumier plus flexible et abordable bien que précaire. Cette précarité du mode coutumier de tenure foncière réside dans l'insécurité liée aux preuves de propriété souvent basées sur les témoignages verbaux ou les contrats manuscrits sous seing privé au contenu variable et aléatoire. De l'autre côté, la faible capacité de l'administration à délivrer un titre fiable dilue la protection idéale attachée au TF entraînant ainsi un sentiment de suspicion au sein des populations qui expriment une demande accrue de sécurisation foncière.

En vue d'encourager les transactions, de réduire sensiblement les conflits et d'apporter plus de sécurité juridique aux droits de propriété, le législateur a renforcé la procédure d'accession à la terre. Cette protection légale ne se limite plus aux seuls droits formels, mais elle s'étend également aux droits coutumiers. Elle concerne d'une part, la confirmation des droits fonciers (1) et d'autre part, la publication des droits réels immobiliers (2).

### **1- La confirmation des droits fonciers.**

Que de maisons détruites ! Que de familles condamnées à dormir à la belle étoile ! Que d'investisseurs escroqués et abusés !

L'insécurité foncière est due au dualisme entre le droit coutumier basé sur l'oralité et celui moderne basé sur le régime de la propriété foncière et le régime du P.H<sup>654</sup>. Au niveau du droit moderne, seul le régime de l'immatriculation confère une sécurité juridique, mais il constitue une procédure lourde, onéreuse et complexe, qui contraint à la résignation. Le régime du P.H, quant à lui, ne confère pas la pleine propriété, mais n'est qu'une simple autorisation administrative qui confère un droit d'habitation essentiellement personnel et précaire ; mais certains P.H, sont illégaux parce que délivrés sur des terrains régis par le droit coutumier ou appartenant à des particuliers. Dans un contexte de marchandisation croissante de la terre, le

---

<sup>653</sup>A. CHENE-SANOOGO, Enjeux fonciers et développement « durable » au Mali, thèse, Université de Bourgogne, 2012, p. 27.

<sup>654</sup> Loi n°65-25 d'octobre 1965 portant régimes de la propriété foncière au Dahomey et la loi 60-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime du PH au Dahomey.

foncier est confronté à un environnement peu favorable au développement ; les transactions sont faites de manière illicite. Comment alors accéder à un foncier sécurisé et légal ?

Pour y remédier, le législateur a institué, à travers la loi foncière, la confirmation du droit de propriété. Toute personne qui désire acquérir un immeuble doit confirmer son droit et se faire, ensuite, établir un CPF et désormais un TF<sup>655</sup>. La confirmation peut être requise par toute personne physique ou morale ou même les collectivités familiales<sup>656</sup>. Elle est requise pour toute parcelle bâtie ou non bâtie. Il n'est admis qu'une seule demande sur chaque corps de propriété contiguë appartenant à des personnes morales, à un présumé propriétaire ou à plusieurs présumés propriétaires indivis ou à des membres d'une association d'intérêt foncier, d'une collectivité familiale composée d'une ou de plusieurs parcelles. La procédure diffère selon que la parcelle objet de confirmation se trouve en zone urbaine, périurbaine ou en zone rurale.

Les parcelles situées en zone urbaine ou périurbaine feront objet de confirmation après le dépôt des pièces requises<sup>657</sup> auprès du régisseur. Le régisseur procède à la reproduction des réquisitions, avec les documents qui les accompagnent, sur un support informatique et transmet une copie de ce support au requérant. Cette technique permettra d'éviter les multiples demandes de confirmation et de délivrance de titre sur le même immeuble en cas de perte ou détérioration des archives. La procédure de confirmation suit des étapes bien déterminées :

- La recevabilité et l'instruction de la réquisition : ici, c'est la vérification en la forme par le régisseur des documents produits pour s'assurer qu'ils sont conformes à la législation ;
- la publicité de la requête : elle permet de notifier la demande de confirmation dans un délai de 15 jours ouvrables à des structures et personnes déterminées aux fins d'information, d'affichage et de publication ;
- le bornage contradictoirement établi : il est procédé à un bornage contradictoire réalisé par un ingénieur géomètre agréé devant les autorités locales, les populations, le requérant ou propriétaire, les propriétaires limitrophes... ;

---

<sup>655</sup> Le CPF était le seul titre qui conférait la pleine propriété dans la loi 2013- 01 du 14 août 2013. Avec la modification de 2017, on est revenu au TF, car le CPF pouvait être un titre définitif inattaquable qu'après une période de 5ans après sa délivrance.

<sup>656</sup> Art. 115 du CFD.

<sup>657</sup> Le dossier de réquisition comporte les pièces suivantes : une fiche de demande de confirmation de droits fonciers portant tous les renseignements concernant le requérant, un simple plan ou un levé topographique ainsi que la description de l'immeuble précisant sa situation géographique, sa superficie, ses limites, les constructions, plantations et ouvrages s'il en existe, le tout suivi des actes justificatifs de présomption de propriété.

- Des contestations peuvent être soulevées au cours de la procédure sous forme d'opposition ou de demandes d'inscription<sup>658</sup>. En cas d'absence d'opposition, le régisseur procède à la confirmation des droits fonciers sur les registres fonciers, délivre une copie du TF au propriétaire.

Le législateur a donné la possibilité aux personnes morales de droit public (Etat et collectivité territoriale) ou aux personnes morales de droit privé (société, association et collectivité familiale) la possibilité de faire la procédure de confirmation collective.

Pour les terres situées en zones rurales, la procédure se fait à partir du PFR. Au niveau des pièces requises, le requérant doit y ajouter sa pièce d'identité ou un extrait d'acte de naissance. Toute personne titulaire d'un quelconque droit coutumier, désireux de se faire délivrer un titre opposable qui constate l'existence et l'étendue de son droit, adresse une demande au maire aux fins d'une reconnaissance formelle et écrite. Une attestation de détention coutumière est délivrée au titulaire des droits après une enquête publique et contradictoire sanctionnée par un PV. Tous faits, conventions ou sentences ayant pour effet de constituer, transmettre, déclarer, modifier ou éteindre un des droits ainsi constatés, de constituer de nouveaux droits, de changer la structure de la collectivité, la personne de son représentant qualifié ou les conditions d'exercice de ces droits collectifs doivent se faire dans les mêmes conditions<sup>659</sup>.

La procédure de confirmation débouche sur la délivrance du TF qui confère la pleine propriété à son titulaire.

## **2- La publication des droits réels immobiliers.**

*« Il n'y a point de cruelle tyrannie que celle que l'on exerce à l'ombre des lois avec les couleurs de la justice »<sup>660</sup>.*

Constituent des droits réels immobiliers, les droits qui portent directement sur un immeuble et procurent à leurs titulaires tout ou une partie de l'avantage économique qu'ils pourraient en tirer. Seuls les droits réels portant sur les immeubles immatriculés<sup>661</sup> avaient préoccupé le législateur. Ces droits sont assurés et garantis par le service de la conservation foncière. La publication sur les livres fonciers permet de garantir ces droits réels portant sur les immeubles immatriculés ainsi que toutes les modifications qui y sont liées. La nouvelle réforme

---

<sup>658</sup> Art .121 CFD.

<sup>659</sup> Devant l'organe local en charge de la confirmation des droits fonciers.

<sup>660</sup> Montesquieu.

<sup>661</sup> Art.1, Loi 65-25 du 14 août 1965 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey.

a eu le mérite d'actualiser la rubrique de ces différents droits<sup>662</sup>. Pour conserver et produire d'effet à l'égard des tiers, ils doivent être rendus publics dans les formes, conditions et limites fixées par la loi sans préjudice des droits et actions réciproques des parties pour l'exécution de leurs conventions.

Le régime foncier colonial avait évolué dans un contexte d'assouplissement des procédures de constatation des droits fonciers coutumiers et à la confirmation de ces derniers<sup>663</sup>. Mais, craignant ne pas avoir un pouvoir de contrôle sur les terres face à des droits coutumiers têtus et multiples, les gouvernants postcoloniaux se sont abstenus d'y faire référence<sup>664</sup> ; la confirmation des droits coutumiers n'aura jamais connu une mise en œuvre. Le principe de la domanialité de l'Etat a été en revanche confirmé. Ainsi, la pratique des droits locaux n'est qu'une simple situation de tolérance aux côtés de la réaffirmation de la domanialité de l'Etat instituant de ce fait, un divorce entre légalité et légitimité.

« On ne perçoit du monde que ce qu'on est préparé à en percevoir »<sup>665</sup>. Ces droits fonciers coutumiers ont été observés dans une conception négative car, ils étaient caractérisés par : la diversité, l'oralité ne reposant sur aucun écrit, le collectivisme et très peu productif sur le plan économique. « Vérité dans un temps, erreur dans un autre »<sup>666</sup>. La « propriété » basée sur la coutume est une réalité irréfutable. Ainsi, réconcilier la légitimité avec la légalité et soumettre le processus irrésistible de la marchandisation du foncier à la loi constituent un enjeu majeur.

Soumis à un mouvement statique et dynamique, les droits coutumiers doivent être garantis et s'adapter au besoin d'évolution naturelle des hommes. Cette garantie est obtenue au moyen de la publication au registre foncier qui retrace toutes les informations liées à l'immeuble et relatives à la confirmation des droits fonciers<sup>667</sup>. Cette opération a des finalités juridiques qui d'une part permettent de rendre opposables aux tiers les droits du propriétaire et d'autre part de donner des informations sur l'immeuble. Toute opération de transmission de droit de propriété ou de constitution de droits réels en milieu rural doit faire l'objet d'enregistrement au niveau de la structure villageoise qui a en charge la gestion du foncier, il est tenu dans toutes

---

<sup>662</sup> En compléments des droits réels énumérés à l'art.20 de la loi n°65-25 op cit, la réforme de 2013 a complété d'autres droits réels tels que : les baux à construction et à plantation.

<sup>663</sup> Le décret no 580-55 du 20 mai 1955 mentionne en son article 3 qu'en AOF et en AEF « ... sont confirmés, les droits fonciers coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non appropriées selon les règles du Code civil ou du régime de l'immatriculation »

<sup>664</sup> Le Roy E., 1987, « La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone », Études législatives no 44, Rome, FAO, p. 18.

<sup>665</sup> B.WEBER.

<sup>666</sup> Montesquieux.

<sup>667</sup> Art. 150 du CFD.

les communes un registre communal composé de l'ensemble des originaux des registres villageois. Ainsi, toute personne voulant avoir des informations sur un immeuble pourra adresser une demande de consultation, soit au niveau des structures villageoises, soit au niveau communal. Très pratique, la publication des droits réduira un tant soit peu les contestations et litiges relatifs aux droits de propriété. L'accès du public à des données vérifiables et fiables permet de reléguer au second plan l'insécurité dans le domaine du foncier.

Les lois ne serviront à rien si elles ne sont pas exécutées dans des structures adaptées et institutions fortes.

## **Paragraphe 2 : Innovations institutionnelles et structurelles.**

« L'amélioration du service public foncier passe par un changement de l'approche et par l'adoption d'un nouveau système de gestion foncière et domaniale »<sup>668</sup>.

L'accès à la terre, la sécurité foncière et la gestion foncière constituent des éléments essentiels de développement. L'administration foncière y joue un rôle déterminant, car elle intervient au niveau de l'ensemble des leviers de développement<sup>669</sup>. Mais, force est de constater au Bénin que le système administratif foncier n'arrive pas toujours à jouer pleinement ce rôle. Ce manquement est dû d'une part à la pluralité des structures de gestion<sup>670</sup> qui interviennent soit directement soit indirectement dans la gestion du foncier. D'autre part, par la fragmentation de l'environnement institutionnel qui engendre d'énormes difficultés. Moderniser l'administration foncière et en faire un gage de sécurisation foncière constitue une préoccupation importante pour les gouvernants et les partenaires au développement. La mise en œuvre de ce projet est faite à travers le nouveau code foncier et domaniale. Les avatars de l'administration foncière doivent être pris en compte afin de définir de nouveaux paradigmes nécessaires pour la sécurisation foncière.

Les innovations du code prennent en compte la rénovation du cadre administratif (A) et l'installation des instances locales de gestion foncière (B).

---

<sup>668</sup> E, Thalgot, La réforme foncière à Madagascar, Problématiques foncières en Afrique francophone, FIGWorkingWeek, 2009, Survey ors Key Rôle in Accelerated Development, Eliat, Israël, 3-8 May, 2009, p,7,

<sup>669</sup> Génération de revenus pour les finances publiques avec le prélèvement de l'impôt foncier ; la sécurité foncière avec le système d'enregistrement et de cadastre pour l'accès des populations au crédit hypothécaire.

<sup>670</sup> Ces structures sont soit de l'administration publique (étatiques, centrales) soit territoriales (décentralisées).



## **A- Un cadre administratif de gestion foncière rénové.**

En matière d'efficacité dans la gestion des terres, une structure hiérarchisée est nécessaire. Éradiquer l'insécurité foncière reviendrait à installer des institutions décloisonnées et une bureaucratie rationnelle<sup>671</sup>, tout en évitant de se prendre au piège de l'effet pervers que l'organisation bureaucratique génère<sup>672</sup>.

L'administration foncière béninoise est caractérisée par une pluralité d'institutions très politisées qui ne sont pas en synergie d'action. Cette situation entraîne de multiples crises au sein de la société. Pour y remédier, de nouvelles institutions, caractérisées par une gouvernance flexible, capable d'adaptation furent mises sur pied. Un cadre administratif de gestion à travers l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier a été institué (1) suivi d'une Instance nationale consultative (2).

### **1- L'Agence Nationale du Domaine et du Foncier : ANDF.**

La mise en œuvre d'une politique cohérente repose sur la création d'un ensemble d'institutions.

« L'état des lieux portant sur l'analyse des structures administratives et du fonctionnement des structures en charge de la gestion foncière révèle de profonds dysfonctionnements, une absence de coordination et une forte dispersion desdites structures. C'est pourquoi la création d'un guichet unique dénommée Agence Nationale du Domaine et du Foncier<sup>673</sup> (ANDF) est envisagée<sup>674</sup> ».

Établissement public à caractère technique et scientifique, elle est dotée de la personnalité morale et a une autonomie financière. Jadis<sup>675</sup> placée sous la tutelle du ministre en

---

<sup>671</sup> Pour Weber, la bureaucratie se définit comme une forme d'organisation générale caractérisée par la prépondérance des règles et de procédures qui sont appliquées de façon impersonnelle par des agents spécialisés. Ces agents appliquent les règles sans discuter des objectifs ou des raisons qui les fondent. Ils doivent faire preuve de neutralité et oublier leurs intérêts personnels au profit de l'intérêt général. Elle réunit les trois caractéristiques suivantes : des règles écrites, des fonctionnaires qualifiés dont la vie privée et les propriétés n'affectent pas les décisions et une organisation hiérarchisée. Weber M., *Économie et société*, tome 1 : *Les catégories de la sociologie*, 2003.

<sup>672</sup> Selon M, Crozier, dans " **Le phénomène bureaucratique, l'organisation** bureaucratique est génératrice d'un effet pervers majeur : le « **cercle vicieux bureaucratique** ». Au sein de la bureaucratie, chacun cherche à accroître son pouvoir au détriment des autres individus en essayant de contrôler les zones d'incertitudes qu'engendre le fonctionnement bureaucratique. Pour ce faire, les individus cherchent à faire adopter des règlements qui augmentent leur propre autonomie. L'amplification de ces réglementations paralyse peu à peu le fonctionnement bureaucratique.

<sup>673</sup> Le lancement des activités de l'ANDF a été fait le mercredi 3 février 2016 par le Ministre d'alors Komi KOUTCHE chargé de l'économie des finances et des Programmes de Dénationalisation.

<sup>674</sup> Livre blanc de politique foncière et domaniale, juin 2011.

<sup>675</sup> Art. 416 LOI N° 2013-01 du 14 août 2013, portant CFD en République du Bénin.

charge du domaine et du foncier, naguère c'est le Ministère en charge des Finances qui assure sa tutelle<sup>676</sup>.

L'ANDF a pour missions de sécuriser et de coordonner la gestion foncière et domaniale au plan national d'une part et d'autre part de mettre en œuvre des politiques, stratégies et programme de l'État en matière foncière et domaniale. Pour y parvenir, elle se dote d'un plan pluriannuel dans lequel sont définis ses actions, les modalités et les moyens de leur mise en œuvre. A ce titre, elle est chargée :

- de mettre en œuvre des politiques, stratégies et programmes de l'Etat béninois en matière foncière et domaniale,
- d'assurer la mise en œuvre des procédures relatives à la gestion du foncier,
- de gérer le cadastre,
- de procéder à la confirmation des droits fonciers et à la délivrance du titre foncier,
- de mettre en place un système national de gestion de l'information foncière, transparent accessible, fiable et actualisé,
- de rendre disponible par tous les moyens y compris les méthodes modernes à tout utilisateur privé intéressé, les informations accessibles contenues dans les registres fonciers,
- de fournir toutes les données sur le foncier à toute institution publique qui en ferait la demande sur la base des conditions qu'elle définit,
- d'assurer le secrétariat permanent du conseil consultatif foncier,
- de donner son approbation préalable à tout projet de mise en valeur à des fins agricoles, halieutiques, pastorales, forestières, sociales, industrielles, artisanales ou de préservations de l'environnement qui sous-tend toute demande d'acquisition de terre rurale dont la superficie est supérieure à vingt (20) hectares et inférieure ou égale à cinq cent (500) hectares,
- d'étudier et de donner son avis technique au conseil des ministres sur les projets de mise en valeur relatifs à l'acquisition des terres rurales de superficie supérieure à cinq cent (500) hectares,
- d'exercer son droit de préemption sur toutes les transactions opérées sur toutes les terres rurales d'au moins deux (2) hectares,
- de donner son visa à toute vente de terres rurales,
- d'appuyer la mise en place de l'infrastructure géodésique,

---

<sup>676</sup> Art. 416 de la Loi n°2015 modifiant et complétant la Loi n°2013- 01, op cit.

- d'assurer une bonne gestion du domaine immobilier de l'État,
- d'appuyer les collectivités territoriales en matière de documentation foncière et de gestion de leurs patrimoines immobiliers,
- de tenir le sommier des biens immeubles de l'Etat situés à l'étranger,
- de prendre toutes les dispositions pour protéger les archives contre toute dégradation et détérioration,
- d'aider l'Etat et les collectivités territoriales dans leurs actions par voie d'expropriation et dans l'exercice de leur droit de préemption,
- d'assurer l'actualisation périodique et le suivi du Tableau Général des propriétés immobilières bâties et non bâties de l'État,
- d'assurer une bonne gestion du domaine privé immobilier de l'État,
- d'appuyer les Collectivités Territoriales en matière de documentation foncière et de gestion de leurs patrimoines immobiliers.

Son action, pour le compte de l'État, des Collectivités Territoriales et de leurs groupements ou d'un établissement public, s'inscrit dans le cadre de conventions.

L'autre goulot d'étranglement à vaincre est l'éloignement des populations de l'administration de gestion foncière, qui constitue un facteur d'insécurité. Ainsi, rapprocher l'administration des populations et faciliter leur accès aux activités fut initié à travers l'installation des démembrements<sup>677</sup> de l'ANDF. Elle est ainsi présente sur toute l'étendue du territoire national. Ces services sont actuellement installés dans tous les chefs-lieux de départements et de façon exceptionnelle à quelques communes.<sup>678</sup> Tous les BCDF installés sont en interconnexion avec le serveur de la direction générale de l'ANDF. Ces BCDF installés sont fonctionnels et leurs activités couvrent toutes les communes<sup>679</sup>, dans la perspective d'une installation future dans les toutes les communes du pays.

Très efficace et pratique, l'ANDF permettra de lutter contre la dispersion de l'information, de réduire les coûts, les tracasseries et pertes de temps et d'avoir des informations fiables et transparentes.

---

<sup>677</sup> Les Bureaux Communaux du Domaine et du Foncier Sont les structures déconcentrées de l'organe en charge de la gestion foncière au niveau des départements.

<sup>678</sup> Le pays compte 12 départements donc 12 chefs-lieux de département. En plus de ces BCDF installés dans les chefs-lieux, les communes d'Abomey-Calavi et de Ouidah se situant dans le département de l'Atlantique, bénéficient de BCDF, ce qui augmente le nombre à 14. Voir en annexe la cartographie des BCDF.

<sup>679</sup> On dénombre 77 communes selon le découpage administratif.

## 2- Le Conseil Consultatif et Foncier (CCF).

La terre est ce qu'il y a de plus sacrée pour le Béninois. Apporter de solutions aux problèmes fonciers qui se posent dans la préservation de la paix sociale constitue un défi majeur pour les gouvernants.

Pour la bonne marche des réformes entreprises, il a été procédé à la mise en place des institutions prévues par le code foncier et domanial<sup>680</sup>. Une des finalités recherchées par la réforme foncière était de solutionner le problème d'engorgement des services fonciers par le transfert de certaines compétences à d'autres institutions que les services fonciers. Ainsi, le CCF<sup>681</sup>, cadre institutionnel de concertation et d'échange de tous les acteurs du foncier et de la mise en œuvre en synergie des actions en matière de politique foncière et domaniale de l'État a été institué et rendu fonctionnel. Ses attributions sont fixées par décret<sup>682</sup> pris en conseil des ministres.

Organe administratif, le CCF est placé sous la présidence du Président de la République et est composé de onze membres<sup>683</sup>. Cadre de concertation et d'échange des actions à privilégier pour la mise en œuvre avec succès du code, il est considéré comme « le parlement du foncier »<sup>684</sup>. Il accompagne le gouvernement dans ses actions et lui fait des propositions pour une mise en œuvre efficace de la réforme foncière et domaniale. Il intervient également dans la résolution des conflits fonciers. N'importe quelle partie prenante dans un conflit foncier et domanial peut y recourir pour un règlement amiable, même en cas d'exécution de décision judiciaire<sup>685</sup>. A cet effet, il a pour attributions :

- il permet de mettre en synergie les différentes organes à tous les niveaux de la gestion du patrimoine foncier national ;
- proposer au gouvernement les mesures d'harmonisation des actions de tous les intervenants, notamment des PTF dans la mise en œuvre de la réforme foncière et de la politique foncière et domaniale ;
- impulser le débat national sur la réforme foncière et la mise en œuvre de la politique foncière et domaniale ;
- proposer au gouvernement les règles et procédures de gestion du foncier ;

---

<sup>680</sup>- Art.424, Loi n°2013-01 du 14 août 2013, op cit.

<sup>681</sup> Prévu par le code foncier et domanial, son organisation, son fonctionnement et ses attributs ont été fixés par le Décret n° 2015- 007 du 29 janvier 2015.

<sup>682</sup>Décret N°2015-007 du 29janvier 2015 portant attribution, organisation et fonctionnement du CCF.

<sup>683</sup> Art. 425 du CFD op cit.

<sup>684</sup>G. DOSSOUHOU I G, Président du CCF.

<sup>685</sup> Le CFD en ses articles 523 et Ss, interdit dorénavant les expulsions illégales, arbitraires, forcées ainsi que les démolitions massives d'habitat en saison pluvieuse suite à des décisions de justice.

- étudier et valider avant adoption par le gouvernement les avant-projets de documents et de textes législatifs ou réglementaires relatifs à la mise en œuvre de la réforme foncière et de la politique foncière et domaniale et suivre leur application ;
- étudier et proposer au gouvernement toutes les mesures susceptibles de contribuer à l'amélioration de la réforme foncière et la mise en œuvre de la politique foncière et domaniale pour en garantir la réussite ;
- des propositions de la fiscalité foncière pour la rendre judicieuse et efficiente et en suivre l'application ;
- proposer des mesures qui assurent la constitution par l'État et les collectivités territoriales de réserves foncières destinées à l'installation d'équipements ou à l'alimentation des filières publiques ou privées, aménagement foncier ;
- étudier les rapports établis périodiquement par les structures compétentes, portant sur le recensement, la reconstitution des biens immobiliers, la constitution de réserves foncières, la gestion des domaines publics et privés de l'État et des collectivités territoriales et faire des recommandations au gouvernement ;
- proposer des mesures de facilitation à l'accès à l'information foncière ;
- proposer des mesures appropriées pour lutter contre la thésaurisation des terres ;
- participer à l'élaboration du plan pluriannuel d'activité de l'ANDF et contribuer à sa mise en œuvre ;
- veiller au respect des clauses contenues dans les contrats de cession et de location des terres appartenant au domaine privé de l'État et des collectivités territoriales.

On constate que le CCF est le centre de décision de la mise en œuvre de la réforme et des politiques foncières et domaniales ; mais il demeure un cadre de concertation étatique et ne prend pas en compte les collectivités territoriales, de par sa configuration<sup>686</sup>. Celles-ci sont les mieux imprégnées des problèmes fonciers de la population, mais elles ne sont pas représentées au sein du conseil qui est le centre décisionnel de toutes les politiques foncières.

---

• <sup>686</sup> Un représentant du Président de la République ;  
 • un représentant du Ministre en charge de la Cartographie ;  
 • un représentant du Ministre en charge des Finances ;  
 • un représentant du Ministre en charge de la Décentralisation ;  
 • un représentant du Ministre en charge de l'Agriculture ;  
 • le Président du Conseil d'Administration de l'ANDF ;  
 • un représentant de la Chambre des Notaires ;  
 • un représentant de l'Ordre des Géomètres ;  
 • un représentant de l'Ordre des Avocats ;  
 • un représentant des Universités publiques de la République du Bénin ;  
 • le Directeur Général de l'AND

## **B- Des instances locales installées.**

La planète terre est notre île partagée, unissons nos forces pour la protéger<sup>687</sup>.

L'insécurité foncière résulte d'un ensemble de contraintes auxquelles les populations rurales sont confrontées. Ces contraintes peuvent être d'ordre économique, social ou institutionnel. Face à une monétarisation accrue des terres, la sécurisation des terres rurales constitue une préoccupation pour les divers acteurs. Cette préoccupation constitue un enjeu essentiel des choix politiques qui semblent donner une place importante à la gestion locale du foncier. Ainsi, mettre en place un dispositif cohérent, impliquant les collectivités territoriales, constitue un défi majeur pour répondre de manière efficace à la demande croissante de sécurisation foncière dans les zones rurales.

En matière de décentralisation, le foncier joue un rôle important dans la mise en œuvre des différents programmes de développement. Impliquer les acteurs locaux dans la gestion du foncier constituerait alors un atout en matière de mobilisation de ressources financières et d'infrastructures et développement des services publics locaux. Pour y parvenir, des instances locales ont été créées par le code dans chaque commune pour assister les maires dans la gestion des questions foncières à savoir le COGEF<sup>688</sup> sur le plan communal (1) et la Section Villageoise de Gestion Foncière (2) au niveau des démembrements.

### **1- Des Commissions de Gestion Foncière (COGEF).**

La terre est le sous-bassement de la mise en œuvre de toute infrastructure socio-communautaire et économique et sa gestion efficace constitue un défi pour les acteurs. Sur cette base, une commission a été créée<sup>689</sup>. Instance consultative, elle donne des avis et fait des propositions concernant :

- la gestion des fonds de terre du domaine privé de la collectivité territoriale,
- la concession à des personnes privées, physiques ou morales, des fonds de terre du domaine privé de la Collectivité territoriale,
- le suivi de la mise en valeur des terres concédées conformément aux stipulations des actes de concession et des cahiers des charges y annexés,
- le retrait des terres attribuées en concession, pour défaut de mise en valeur ou l'octroi éventuel de délai supplémentaire pour la mise en valeur,

---

<sup>687</sup> <https://citations-celèbres.leparisien.fr/citations/115605>.

<sup>688</sup> Décret n°2015-017 du 29janvier2015, op.cit.

<sup>689</sup> Art.427 du CFD.

- l'état de non-mise en valeur ou d'insuffisance de mise en valeur d'un fonds de terre susceptible d'exploitation, ainsi que sur les possibilités de mise en valeur rurale de celui-ci, établies après enquête contradictoire et ce, préalablement à l'autorisation d'exploitation à donner par le maire. En outre, la CoGeF :
- donne son avis motivé sur toute acquisition de terre ou d'aliénation à titre gratuit d'un immeuble relevant du domaine privé des Collectivités territoriales préalablement à l'approbation du Conseil communal du lieu de situation de l'immeuble,
- appuie les Sections Villageoise de Gestion Foncière (SVGF) dans la mise à jour des Plans Fonciers Ruraux (PFR),
- concourt au bon déroulement des opérations pour l'établissement des PFR sur le territoire communal,
- veille à la bonne tenue des données foncières au niveau communal,
- assiste le maire dans les procédures d'amodiation des terrains insuffisamment ou non mis en valeur ;
- collabore à la demande des structures concernées, dans les procédures de règlement des conflits fonciers devant les instances officielles ou d'arbitrage ou de règlement amiable des litiges,
- appuie la vulgarisation de la formalisation des transactions foncières,
- appuie les Sections Villageoises de Gestion Foncière dans les actions d'information, d'éducation et de communication,
- concourt à l'élaboration et à la révision des conventions locales de gestion des ressources naturelles et du schéma directeur de la commune.

Cette instance consultative existe tant en milieu rural, urbain que périurbain et a pour mission d'assister le maire dans la gestion des questions foncières et domaniales. Elle donne son avis motivé en ce qui concerne toute acquisition de terre ou d'aliénation à titre gratuit d'un immeuble relevant du domaine privé des collectivités territoriales préalablement à l'approbation du conseil communal. Elle est mise en place selon une démarche démocratique et transparente<sup>690</sup>, impliquant d'une part des acteurs administratifs et des acteurs de la société civile. A l'étape actuelle de la mise en œuvre de la réforme foncière, presque<sup>691</sup> toutes les

---

<sup>690</sup> Art.9-12 du décret n°2015-017 du 29 janvier 2015 portant attribution, organisation et fonctionnement des COGEF et SVGF. Voir les étapes de la procédure de désignation des membres de la société civile (annexe).

<sup>691</sup> Sur les 77 communes que dispose le pays, 68 (Cotonou, Ouidah, Lokossa, Athiémé, Comè, Grand-Popo, Houéyogbé, Bopa, Aphahoué, Djakotomey, Dogbo, Klouékanmè, Lalo, Toviklin, Allada, Kpomassè, Zè, Toffo, Tori-Bossito, Abomey-Calavi, So-Ava, Parakou, Bembèrekè, Tchaourou, N'dali, Nikki, Kalalé, Sinendé, Perèrè, Dassa-Zoumè, Savalou, Savè, Ouessè, Glazoué, Bantè, Abomey, Covè, Zagnanado, Agbangnizoun, Natitingou, Matéri,

communes ont installé les CoGeF, instance indispensable à leurs côtés en matière de gestion foncière et domaniale.

« La commune est démembrée en unités administratives locales sans personnalité juridique ni autonomie financière. Elles prennent les dénominations d'arrondissements, de village ou de quartiers de villes sont dotées d'organes infra communaux dont les membres sont désignés dans les conditions fixées par la loi »<sup>692</sup>. Ces unités administratives, émanant de la subdivision des communes, ont des terres et participent à la gestion foncière de la commune. Associer ces unités administratives à la gestion du domaine et du foncier serait avantageux pour toute la commune. Pour ce faire, la CoGeF a étendu ses tentacules à ces unités administratives locales.

## **2- Les Sections locales de gestion foncière.**

Suivant les dispositions légales<sup>693</sup>, la CoGeF s'est organisée en sous-commission d'arrondissement et en sections villageoises de gestion foncière. Ces instances locales constituent les bras opérationnels de la CoGeF dans les arrondissements et villages ou quartiers de villes.

Démembrement de la CoGeF, tant en milieu rural qu'urbain, la SCGFA a un rôle consultatif. Elle assiste le chef d'arrondissement dans la gestion des questions foncières touchant au territoire de l'arrondissement. Dans sa relation avec le CoGeF, elle donne des avis et fait des propositions sur toutes les questions qui lui sont soumises. L'implication des populations à la base, permettra de réduire sensiblement les conflits et instaurera une sécurité foncière.

Les organes de gestion foncière locaux sont des instances indispensables aux côtés des mairies en matière foncière. La SVGF est le premier pilier de la gestion foncière locale instaurée par le code. Cheville ouvrière, la Section Villageoise de Gestion Foncière est chargée « d'accompagner les populations du village dans la formalisation des transactions et mutations foncières »<sup>694</sup>, procéder à la médiation entre les parties en conflit et non trancher sur des litiges domaniaux. Ces organes sont indispensables dans l'opérationnalisation de la réforme au niveau

---

Boukoubé, Pehunco, Kérou, Porto –Novo, Dangbo, Sèmè-Kpodji, Adjarra, Akpro-Missérété, Bonou, Adjohoun, Pobè, Sakété, Kétou, Ifangni, Adja Ouèrè, Djougou, Bassila, Ouaké, Copargo, Kandi, Gogounou, Banikoara, Malanville, Segbana) ont à ce jour installé leur COGEF.

<sup>692</sup> Art.33, Loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin.

<sup>693</sup> Art.304 al.2 du C.F.D, op.cit.

<sup>694</sup> Décret n°2015-017 du 29 janvier 2015, op.cit.



local. Ils constituent des cadres d'échange et de concertation de tous les acteurs concernés pour appuyer le Maire. Il est à noter que les Sections Villageoises de Gestion Foncière (SVGF) sont responsables de la conduite des enquêtes publiques contradictoires qui déterminent la délivrance par le Maire de l'Attestation de Détention Coutumière (ADC) et ont un rôle prépondérant dans la mise en place, la promotion et la vulgarisation des PFR. L'intervention de la SVGF est requise, sous peine de nullité, pour tous les actes de transfert définitif de droit établi ou acquis selon la coutume ; également dans les cas où la possession ou l'exploitation sont dissociées et la durée excède deux ans<sup>695</sup>.

La SVGF est composée de douze membres<sup>696</sup> dont :

- ✓ Chef de village 01,
- ✓ Personnes élues par le conseil de village 02,
- ✓ Notables ayant une connaissance approfondie en matière foncière 02,
- ✓ Représentant des associations de développement de village 01,
- ✓ Représentants des organisations professionnelles du secteur agricole dont nécessairement un éleveur 03,
- ✓ Représentantes des groupements de femmes 02,
- ✓ Représentant des guides de l'équipe d'enquête foncière, s'il y a lieu 01,
- ✓ Les membres de la SVGF doivent être choisis en veillant à une bonne représentativité des groupes défavorisés comme les femmes et les jeunes. Les membres doivent accomplir leurs missions<sup>697</sup> en toute impartialité.

En milieu urbain et périurbain, la CoGeF de la commune dispose des démembrements dénommés SUGF<sup>698</sup> dont les attributions sont déterminées en Conseil des ministres. La réforme

---

<sup>695</sup> Art.352 du CFD.

<sup>696</sup> Voir en annexe, les procès-verbaux de désignation des membres des démembrements.

<sup>697</sup> Art.25 Décret n°2015-017 du 29 janvier 2015, op cit.

- de mener l'enquête publique et contradictoire permettant au maire de délivrer l'attestation de détention coutumière,
  - d'apporter son appui au bon déroulement des opérations pour l'établissement et la mise à jour du Plan Foncier Rural (PFR),
  - de recueillir toutes les informations nécessaires à la mise à jour du PFR,
  - d'archiver les copies des documents du PFR,
  - de participer activement à la publicité du PFR,
  - d'apporter son appui conseil au règlement des litiges fonciers,
  - de mener des actions d'information, d'éducation et de communication,
  - d'assurer la transmission trimestrielle à la CoGeF des informations relatives aux changements affectant les droits fonciers intervenus au niveau du village concerné.

<sup>698</sup> Loi n° 2017-15 modifiant et complétant la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin

foncière se concrétise peu à peu<sup>699</sup>. Son déploiement et le fonctionnement de l'appareil qu'elle induit nécessitent le soutien de tous pour l'atteinte des résultats au profit des populations.

## **SECTION 2 : Amélioration du cadre de gestion des conflits.**

« Tout conflit mal traité laisse des séquelles durant de longues années »<sup>700</sup>.

Un conflit est dit foncier, quand il met en opposition au moins deux parties ayant des revendications opposées sur des parcelles de terre (sol ou sous-sol). Les conflits fonciers ont atteint une proportion inquiétante depuis que la terre a perdu sa valeur sacrée. Ayant acquis une valeur marchande, elle est encline à une compétition forte.

Tout comme la législation foncière, les structures de règlement des conflits sont confrontées à un dualisme. Au plan judiciaire, il existe deux chambres : la chambre traditionnelle des biens qui est chargée de connaître les différends liés aux terres qui sont régis par le droit traditionnel. La procédure devant cette chambre est orale et tout mode de preuve est admis. De l'autre côté, nous avons la chambre civile moderne qui se charge de régler les conflits liés aux terres disposant de TF ou de PH. La procédure ici est écrite et le mode de preuve est encadré par le législateur. Il est à noter qu'en milieu rural, nous avons des structures informelles de règlement de conflits, dont les décisions n'ont pas la même portée juridique que celles des structures formelles.

« Les citoyens béninois sont égaux devant la loi. Devant les juridictions, ils bénéficient des mêmes garanties pour leur défense »<sup>701</sup>. Ainsi, le législateur dans le but de respecter les dispositions de la loi, a instauré une procédure contentieuse (PARAGRAPH 1) et adopté des règles de prévention et de gestion formelle des conflits (PARAGRAPH 2).

### **Paragraphe 1 : De la procédure contentieuse.**

Une procédure est dite contentieuse en matière civile quand elle est destinée à faire juger par un tribunal de la recevabilité et du bien-fondé des prétentions opposant une ou plusieurs personnes à une ou plusieurs autres<sup>702</sup>. Depuis l'avènement de la loi portant organisation judiciaire en République du Bénin, les juridictions qui connaissent des litiges fonciers sont de

---

<sup>699</sup> A l'étape actuelle de nos recherches, 38 communes sur les 77 disposent de SVGF ; il s'agit de : Ouidah, Aphahoué, Djakotomey, Dogbo, Klouékanmè, Lalo, Toviklin, Allada, Kpomassè, Toffo, Tori-Bossito, Bemberekè, N'Dali, Nikki, Kalalé, Sinendé, Dassa-Zoumè, Savalou, Savè, Ouèssè, Glazoué, Bantè, Covè, Ouinhi, Djidja, Natitingou, Materi, Dangbo, Sèmè-Kpodji, Adjarra, Bonou, Adjohoun, Ketou, Bassila, Ouaké.

<sup>700</sup> Simon de Bignicourt, *les Pensées et réflexions philosophiques*, 1755.

<sup>701</sup> Art.9, Loi n° 2001-37 Portant organisation judiciaire en République du Bénin.

<sup>702</sup>S. BRAUDO, *Dictionnaire juridique*.

deux ordres à savoir : les juridictions de l'ordre judiciaire et celles administratifs<sup>703</sup>. Les juridictions de l'ordre judiciaires comportent : les tribunaux de conciliation, les tribunaux de première instance et les cours d'appel. Ces ordres de juridiction ont chacun leur propre procédure qui correspond aux quatre types de juridictions<sup>704</sup> à savoir : le tribunal de conciliation, la chambre civile traditionnelle, la chambre civile moderne et la chambre des référés civils.

Au Bénin, les litiges relatifs aux immeubles régis par le droit coutumier, c'est-à-dire ceux ne disposant pas de TF ni de PH, sont de la compétence de la chambre civile traditionnelle et ceux relatifs aux immeubles régis par le droit moderne sont du ressort de la chambre civile moderne. Ainsi, presque tous les litiges sont soumis à la chambre traditionnelle car accéder à la procédure d'immatriculation constitue un parcours de combattant. Cette dualité crée une certaine discrimination<sup>705</sup>. Pour une justice équitable, le législateur a procédé à l'unification des procédures judiciaires (A) et à l'encadrement de la procédure contentieuse (B).

### **A- Une unicité judiciaire retrouvée.**

Le dualisme du système juridique béninois est le résultat de la coexistence entre le droit coutumier et le droit moderne. En effet, depuis l'invasion coloniale, le droit de la métropole a été introduit et a engendré de nombreux bouleversements au sein des populations et au niveau des institutions. En matière immobilière, le choix était donné aux citoyens de soumettre leur immeuble au droit moderne ou au droit traditionnel ; ceci en rendant l'immatriculation facultative. Tout immeuble immatriculé était systématiquement régi par le droit moderne ; mais ne voulait faire immatriculer son immeuble qui le "voulait", mais qui le pouvait ; la procédure étant longue, lente et trop coûteuse.

Ainsi, tout litige lié à un immeuble est traité en tenant compte du statut juridique de l'immeuble objet du conflit. Désormais, tous les citoyens sont mis sur le même pied d'égalité en matière de juridiction, avec l'instauration d'une unique chambre (1) et une possibilité de choix pour le mode de saisine (2).

---

<sup>703</sup>Selon l'article 84 de la loi portant organisation judiciaire en République du Bénin, « la chambre administrative de la Cour Suprême reste et demeurera compétente jusqu'à l'installation des chambres administratives des cours d'appel et tribunaux de première instance ».

<sup>704</sup> MCA-Bénin "Projet Accès au Foncier" Etude sur la Politique et l'Administration Foncières, Etude 3 : Analyse des Conflits Fonciers et leurs Modes de Règlement Analyse et Recommandations, 2009.

<sup>705</sup> Les propriétaires qui ont immatriculé leurs parcelles ou sont titulaires de permis d'habiter sont plus protégés dans leur droit de propriété que les titulaires d'un droit coutumier.

## 1- Instauration d'une unique chambre.

Avant la colonisation, les conflits étaient réglés par la justice coutumière. Cette cour était composée des sages notables<sup>706</sup> et souvent du roi. Les vertus de ces cours étaient l'intégrité, la loyauté, la sincérité et l'objectivité. Il était fait recours souvent aux dieux pour trancher les litiges. Le contact avec la monnaie a rendu cette cour vulnérable, d'où sa perte partielle de crédibilité au sein des populations, néanmoins, dans certaines régions, l'on continue par y recourir pour la résolution des conflits fonciers.

La pénétration coloniale a introduit le droit moderne au sein de la société. Ce droit rencontre la résistance de celui traditionnel, par conséquent la justice traditionnelle et celle dite moderne coexistent.

*Le système juridique béninois, en matière de litige foncier, reconnaît deux catégories de litige : ceux liés aux immeubles régis par le droit traditionnel et ceux liés aux immeubles immatriculés. Les litiges relatifs aux immeubles régis par le droit traditionnel sont soumis à la chambre civile traditionnelle et ceux relatifs aux immeubles immatriculés sont soumis à la chambre civile moderne.*

- *La chambre civile traditionnelle connaît souvent des contentieux relatifs à la revendication et la confirmation du droit de propriété, au partage d'héritage (exclusion des femmes), aux ventes, etc. Il faut noter qu'en droit coutumier, la prescription n'existe pas.*
- *La chambre civile moderne connaît des mêmes litiges relatifs aux immeubles immatriculés ainsi que les litiges de reconnaissance des démembrements du droit de propriété, la prescription, etc.*

Cette dualité juridique<sup>707</sup> crée une inégalité entre les populations, car les droits des propriétaires dont les immeubles sont immatriculés sont mieux protégés par l'État que ceux dont les droits sont régis par le droit coutumier. Alors que la Constitution béninoise institutionnalise l'égalité de tous les citoyens en droit<sup>708</sup>. En raison de l'autonomie

---

<sup>706</sup> Pour faire partie de cette cour, il faut être responsable, c'est-à-dire, avoir la direction d'une famille et avoir un certain âge donné. Avoir une certaine légitimité au niveau des populations et ne pas être impliqué dans des situations compromettantes.

<sup>707</sup> GBAGUIDI (A.N.), Droit applicable et application du droit en république du Bénin, Bulletin de Droit et d'information de la Cour suprême, n° 001, 1997, p 14 et ss.

<sup>708</sup> Art.26 de la Constitution béninois : l'État doit d'assurer « à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale. L'homme et la femme sont égaux en droit. L'État protège la famille et particulièrement la mère et l'enfant. Il veille sur les handicapés et les personnes âgées ».

législative<sup>709</sup> et en vue de se conformer à la Constitution, plusieurs lois ont été votées par le législateur<sup>710</sup>.

« Seule une juridiction légalement constituée peut rendre justice »<sup>711</sup>.

*Le législateur a rompu avec cette tradition en instaurant une unique chambre dénommée « Chambre civile statuant en matière foncière et domaniale »<sup>712</sup>. Désormais, les litiges relatifs au droit de propriété et aux immeubles bâtis ou non bâtis sont de la compétence du juge judiciaire. Elle est habilitée à statuer sur toutes les questions intéressant le foncier et le domaine, que la terre soit munie d'un TF ou non. Tout citoyen ayant le droit d'ester en justice peut saisir la chambre civile statuant en matière foncière et domaniale pour faire valoir ses prétentions portant sur un immeuble.*

*L'action en revendication et en confirmation n'était accordée qu'à toute personne dont les droits sont lésés lors de la délivrance du CPF, mais le retour au TF, avec son caractère inattaquable ne donne désormais droit qu'à une action en indemnisation<sup>713</sup>. L'action en contestation des ascendants, des descendants ou un collatéral direct sur une transaction effectuée par le propriétaire ou le présumé propriétaire sur un immeuble lui appartenant n'est plus recevable. Ainsi, il est mis fin aux nombreux cas de contestations enregistrés dans les tribunaux.*

*Espérons que l'unicité judiciaire permettra d'appréhender les situations dans les zones rurales qui créent assez d'inégalités et d'injustices, car les gens préfèrent respecter la logique sociale, voire communautaire<sup>714</sup>.*

## **2- Organisation du mode de saisine.**

Les décisions rendues par les juridictions judiciaires qui assurent le règlement des conflits fonciers ont l'autorité de la chose jugée. Les quatre types de juridictions donnent lieu à

---

<sup>709</sup> Le colon avait introduit l'application des lois françaises dans les colonies, mais après l'indépendance, les lois votées par le parlement français ne peuvent être plus appliquées sur le territoire. Désormais ce sont les lois votées par les États qui seront appliquées.

<sup>710</sup> Le code des personnes et de la famille, en son art .1030, met fin à l'application de la coutume en matière de droit de la famille. L'art. 4 du code foncier et domanial également en instaurant le régime de la confirmation des droits fonciers tant en milieu urbain, périurbain que rural. Et, en ce qui concerne le milieu rural, la confirmation se fait à partir de document de présomption de propriété foncière, du registre des ayants droit du PFR ou d'une décision de justice définitive.

<sup>711</sup> Art. 7 de la loi portant organisation judiciaire en République du Bénin op cit.

<sup>712</sup> Art. 402, LOI N°2013 du 14 août 2013, modifiée et complétée par la loi n°2017-15.

<sup>713</sup> Art. 146 de la loi 2017-15 modifiant la loi 2013 01 du 14 août 2013.

<sup>714</sup> A. Marie, L'Afrique des individus. Itinéraires citadins dans l'Afrique contemporaine (Abidjan, Bamako, Dakar, Niamey), Paris, Karthala, coll. « Hommes et sociétés », 1997, p. 278, in Andreetta Sophie, Pourquoi aller au tribunal si l'on n'exécute pas la décision du juge ? Conflits d'héritage et usages du droit à Cotonou, politique Africaine 2016/1 n°14, page.

quatre types de procédures : la procédure devant le tribunal de conciliation, la procédure devant la chambre civile traditionnelle, la procédure devant la chambre civile moderne et la procédure devant la chambre des référés civils (expulsion).

- La procédure devant le tribunal de conciliation (la saisine est facultative) : ici, la saisine se fait par requête ou plainte de l'une des parties.
- La procédure devant la chambre civile traditionnelle : régie par un vieux décret colonial<sup>715</sup>, aucun formalisme n'est imposé pour permettre aux citoyens une accessibilité rapide moins coûteuse et sans anicroche à la justice. L'intervention des huissiers est interdite, sauf consentement requis des parties. Mais, de nos jours, le formalisme n'est plus strictement respecté, car la tendance va plus en faveur des règles du droit moderne.
- *La procédure en chambre civile moderne : elle est écrite et se fait par assignation par exploit d'huissier à la requête du demandeur.*

L'égalité est l'absence de toutes formes de distinctions entre les individus. La discrimination consiste à favoriser ou défavoriser un individu, en raison de certaines de ses caractéristiques ou de certains de ses choix personnels<sup>716</sup>. En ce sens, elle constitue une atteinte à l'égalité en dignité et en droit proclamée à l'article 1er de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Les principes d'égalité et de non-discrimination sont garantis par divers instruments internationaux ratifiés par le Bénin<sup>717</sup>. Cette discrimination est instituée par le colon et entretenue par les gouvernants post-coloniaux. Pour se conformer aux textes de la République et instaurer l'égalité entre tous les citoyens et leur permettre un accès équitable à la justice, le législateur moderne, en plus d'une chambre unique, a réorganisé le mode de saisine devant cette chambre. Désormais la juridiction compétente est saisie par requête adressée à son président ou par assignation devant le juge en charge du contentieux de la propriété foncière<sup>718</sup>.

La procédure sur requête est une demande exceptionnelle en droit faite en absence de contradiction de l'adversaire. Cette requête, signée et datée du requérant doit être adressée au président de la juridiction compétente en précisant :

- pour les personnes physiques : leur nom, prénoms, profession, domicile, nationalité,
- pour les personnes morales : leur forme, dénomination sociale, siège social, et l'indication de l'organe légalement désigné pour les représenter,

---

<sup>715</sup> Décret Organique du 03 Décembre 1931 réorganisation la justice locale en AOF.

<sup>716</sup> Institut Français de Protection et de Promotion des droits de l'Homme.

<sup>717</sup> DUDH, préambule, art.1 et 2.

<sup>718</sup> Art.400, Loi 2015-17 modifiant la loi de 2013 op.cit. L'ancienne loi avait prévu un seul mode de saisine des juridictions : la requête ; avec la modification, la saisine par assignation est admise.

- pour les collectivités familiales : leur dénomination, domicile ainsi que l'identité précise de la personne physique chargée de les représenter,
- la désignation de l'immeuble litigieux par l'indication des limitrophes ou autres identifiants. Elle comporte toutes les indications sur la personne<sup>719</sup> contre laquelle elle est articulée. Si le requérant ne sait pas signer, il est autorisé à y apposer ses empreintes digitales.

A défaut d'une requête, la juridiction compétente peut être saisie par assignation. L'assignation est signifiée par un huissier de justice et doit obligatoirement contenir à peine de nullité<sup>720</sup> :

a) si le requérant est une personne physique, ses noms, prénoms, profession, domicile, nationalité ;

b) si le requérant est une personne morale, sa forme, sa dénomination, son siège social ou lieu d'établissement, l'organe qui la représente légalement et son immatriculation au registre du commerce et du crédit mobilier ou son numéro d'enregistrement selon le cas ;

- les noms, prénoms, demeure, signature de l'huissier de justice et l'indication de son inscription au tableau des huissiers ou l'acte de nomination en qualité d'huissier intérimaire ;
- si l'acte doit être signifié : les noms et domicile du destinataire. Ou, s'il s'agit d'une personne morale, sa dénomination et son siège social ou son lieu d'établissement. Ces mentions sont prescrites à peine de nullité.

1- sa date et l'heure ;

2- a) si le requérant est une personne physique, ses noms, prénoms, profession, domicile, nationalité ;

b) si le requérant est une personne morale, sa forme, sa dénomination, son siège social ou lieu d'établissement, l'organe qui la représente légalement et son immatriculation au registre du commerce et du crédit mobilier ou son numéro d'enregistrement selon le cas ;

Outre ces mentions, l'assignation doit également contenir :

1°- la constitution, s'il y a lieu, par le requérant d'avocat et l'éjection de domicile,

2°- les noms, prénoms usuels, profession s'il y a lieu et domicile du défendeur,

3°- l'objet de la demande et les motifs,

---

<sup>719</sup>Si la requête est articulée contre une personne morale, elle précisera sa dénomination sociale et son siège social ; si c'est contre une collectivité familiale, sa dénomination, son domicile ainsi que l'identité de la personne physique qui la représente.

<sup>720</sup>Art. 53, Loi n° 2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes.

4°- l'indication de la juridiction qui doit connaître de la demande, la date, l'heure de la comparution.

L'assignation est rédigée dans les formes ordinaires prévues par le code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes<sup>721</sup> .

Le législateur ne s'est pas contenté d'une unicité judiciaire, mais il a procédé également à l'encadrement de cette procédure contentieuse.

## **B- Une procédure contentieuse encadrée.**

*« Il faut que l'accès au prétoire soit relativement aisé pour les justiciables..., c'est là une condition d'une bonne justice »<sup>722</sup>.*

Mais, nous allons nous interroger sur le concept de la justice. *« La justice est si étroitement liée à des concepts tels que la liberté, le bien, ou encore l'égalité, qu'il en devient difficile de déterminer ce qu'elle est réellement. »<sup>723</sup>.* Une approche de définition nous conduit à affirmer que la justice est *« une fonction souveraine de l'État consistant à trancher les litiges entre sujets de droit et à définir, sur le fondement des lois de la société, les comportements anti sociaux »<sup>724</sup>.* Pour le professeur Riverot, c'est *« un service public dont la raison d'être est l'usager »<sup>725</sup>*; Mais force est de constater que l'ordre juridique fait l'objet de nombreuses critiques de la part de ses usagers qui constituent sa raison d'être.

La dépréciation de la justice par les usagers est liée d'une part à : la détérioration du climat social, la méconnaissance par les citoyens de leurs droits et devoirs et, corrélativement, le non-respect des Droits de l'Homme ; et d'autre part à la qualité du service rendu (manque d'objectivité et de fiabilité dans certaines décisions rendues) et l'impunité qui y règne en maître.

---

<sup>721</sup> L'acte d'assignation doit contenir selon l'art. 131 du code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes : 1°- la constitution, s'il y a lieu, par le requérant d'avocat et l'élection de domicile ; 2°- les nom, prénoms usuels, profession s'il y a lieu et domicile du défendeur ; 3°- l'objet de la demande et les motifs ; 4°- l'indication de la juridiction qui doit connaître de la demande, la date, l'heure de la comparution ; Cette assignation vaut conclusions. Elle est signifiée dans les conditions prévues aux articles 58 à 66 et 70 du présent code, et établie conformément aux prescriptions des articles 131 et 133. L'huissier de justice doit toujours mentionner sur l'original de l'exploit ses diligences ainsi que les réponses faites à ses différentes interpellations. Il doit adresser ou à défaut, remettre dans les trois jours, l'original de l'exploit à la partie requérante.

<sup>722</sup> Riverot. CASSIN, Dualité de juridictions, la justice PUF, p.720.

<sup>723</sup> Élisabeth Lefort, « Qu'est-ce que la justice ? », Le Portique [En ligne], 30 | 2013, document 1, mis en ligne le 11 octobre 2013, consulté le 24 juillet 2019. URL : <http://journals.openedition.org/leportique/2656>.

<sup>724</sup> Dictionnaire Larousse, approche de définition selon le Droit.

<sup>725</sup> J. Riverot, Sanction juridictionnelle et règle de droit, Melanges Julliot de la Morandière, D 1964, p.457.



Restaurer cette confiance des usagers en la justice est faite par l'encadrement rigoureux des procédures. Le législateur a procédé à cet encadrement en instituant des délais (1) et en appliquant des sanctions à toute violation (2).

### **1- Une procédure assortie de délais.**

La sociologie africaine a horreur des voies juridictionnelles pour trancher les conflits ; y recourir ne constitue qu'une contrainte après échec d'une tentative de règlement amiable. Les usagers ont de nombreuses raisons qui motivent leur manque d'engouement pour la voie juridictionnelle de règlement de conflits fonciers. En cas de contentieux, lorsque le litige est porté par les parties au niveau des juridictions, les décisions sont lentes, peu convaincantes et discutables juridiquement dans la mesure où les principes de droit ne sont pas respectés (parce que le pouvoir de l'argent influence souvent ces décisions). La lenteur dans les prises de décisions est due à plusieurs facteurs :

- la grève au niveau des juridictions : *le secteur de la justice béninoise a été secoué pendant plusieurs mois par la grève de ses travailleurs. A la base, des revendications qui n'ont pas trouvé de solutions malgré toutes les démarches entreprises. Ces grèves ont des conséquences énormes au niveau des affaires portées devant les juridictions. Les audiences subissent le triste sort de reports à ne point en finir. Selon les normes de l'OIT, le droit de grève peut être retiré à certains agents intervenant dans les secteurs essentiels<sup>726</sup>. La latitude est donnée à chaque pays de définir ses services essentiels. Mais, les autorités béninoises ont estimé que le secteur de la justice fait partie des services essentiels, car le besoin de justice est quotidien et il ne serait pas normal qu'on en prive les populations. Ainsi, le droit de grève a été retiré aux travailleurs du secteur de la justice<sup>727</sup>.*
- L'accessibilité des justiciables due à l'éloignement des tribunaux : *tout le territoire national n'était pas couvert par les tribunaux. Il faut effectuer un parcours de combattant (longue distance et beaucoup de moyens financiers) pour assister à une audience ; ce qui constitue la base de l'absence des parties aux audiences. Mais avec la nouvelle organisation judiciaire, ce problème a trouvé un début de solution.*

---

<sup>726</sup>La notion de secteur essentiel revient aux services dont l'interruption risquerait de mettre en danger la vie, la sécurité, ou la santé des populations (services hospitaliers, les services d'électricité, les services d'approvisionnement en eau, les transports aériens etc.). Il revient à l'autorité de déterminer les secteurs essentiels en tenant compte de l'intérêt public.

<sup>727</sup> Loi n° 2017-43, modifiant et complétant la Loi n°2015-18 du 1er septembre portant statut général de la fonction publique. DCC 18-001 du 18 janvier 2018.

- Le dilatoire des magistrats : *l'exception dilatoire est celle qui tend à demander l'arrêt momentané d'une procédure pour telle ou telle raison qui permet au défendeur de faire suspendre immédiatement le cours d'une instance. Ainsi, cette exception ne concerne pas le fond du litige. Ce principe est utilisé pour favoriser certaines parties au procès qui généralement ont le pouvoir financier.*

Le législateur, conscient de tous ces obstacles à la réalisation effective de l'accès du citoyen à la justice, a enfermé la procédure contentieuse dans des délais. Selon les conventions<sup>728</sup> auxquelles le Bénin fait partie, il est institué pour toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue et comprenant :

- le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux reconnus et garantis par les conventions, les lois et les règlements et coutumes en vigueur,
- le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale.

Ainsi, le président du tribunal saisi de la demande l'affecte dans un délai de dix jours à compter du dépôt à son secrétariat, à l'une des chambres civiles statuant en matière de droit de propriété. A la réception de la requête, le juge saisi à quarante-huit heures pour indiquer la date d'enrôlement qui ne peut dépasser trente jours à compter de la transmission de la requête. Il fait convoquer, à la diligence du greffier de chambre, les parties en cause. En cas d'assignation, il la distribue également à l'une de ces chambres. Le juge civil statuant en matière de droit de propriété est à la fois juge de la mise en état et juge du jugement. A cet effet, il instruit le dossier comme le ferait le juge d'instruction. Quand il estime l'instruction terminée, il enjoint aux parties de lui tenir par écrit dans un délai de trente jours leurs observations sur toutes les mesures d'instruction. Dans un délai de quinze jours, chaque partie est invitée à répliquer aux observations de la partie adverse. En cas de réplique, elles sont versées au dossier sinon le juge met le dossier en délibéré<sup>729</sup>.

Dans un délai de quinze mois à compter de la première audience, le juge est tenu de rendre sa décision sous peine d'amende. Le législateur a réalisé une prouesse en instituant ces délais car, nombreux dossiers de litige n'ont jamais connu de dénouement et s'étalent sur plusieurs années voire plusieurs décennies.

---

<sup>728</sup> Art.7 Charte Africaine des droits de l'homme et des Peuples adoptée par l'OUA le 18 juin 1981 et ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986.

<sup>729</sup> Art ; 411 du CFD.

## 2- Un manquement sanctionné.

La gestion foncière actuelle revenant à plusieurs structures conduit inévitablement à un environnement où des déviances et manquements sont observés. Dans ces conditions, le système de suivi inexistant pratiquement, et même s'il existait se révèle inefficace. Du coup, éviter les dysfonctionnements est quasiment compliqué et difficile à réaliser.

Le manquement « *consiste à manquer à quelque chose, à faire une faute... Il désigne également une infraction, qui est une action, un comportement interdit par la loi et passible de sanctions. La notion de sanction, considéré comme une véritable clef de voûte de tout système juridique* »<sup>730</sup>. Elle est présentée comme « *l'inconnue du droit* »<sup>731</sup>. Elle est la punition infligée à l'auteur d'une infraction. « *Ce n'est point par la rigueur des supplices qu'on prévient le plus sûrement les crimes, c'est par la certitude de la punition* »<sup>732</sup>. Le détenteur du pouvoir de punition est l'État et il le fait sur la base des textes dont il s'est doté.

Pas d'incrimination sans texte<sup>733</sup>. En matière foncière, beaucoup d'impairs sont commis tant du côté administratif que du côté des populations. Ces actes perturbent l'environnement social et compromettent l'effectivité de l'état de droit au sein du pays. Bien que ces pratiques existent, elles sont loin d'être systématiquement sanctionnées car, elles n'ont pas une existence juridique. Pour remédier à cette situation, le législateur foncier a légiféré sur les infractions<sup>734</sup> en matière foncière. Quand il y a l'incrimination, la peine suit également, car incriminer et ne point sanctionner constituerait « une double injustice : celle de l'infraction et celle de l'inaction du détenteur du pouvoir de punir »<sup>735</sup>.

Ainsi, le législateur a pu énumérer vingt-cinq infractions<sup>736</sup> en matière foncière suivies de la sanction infligée en cas de violation, pour être en conformité avec le principe de la légalité des délits et des peines.

*Le droit a pour fonction d'organiser les rapports sociaux, d'imposer des comportements, de proposer des modèles et d'exprimer des valeurs, ce qui a pour finalité*

---

<sup>730</sup>C. TZUTZUIANO, L'effectivité de la sanction pénale, Thèse- droit privé et sciences criminelles, Toulon, décembre 2015, p.1

<sup>731</sup> Ph. JESTAZ, « La sanction ou l'inconnue du droit », D., 1986, chron., n° 32, pp. 197-204

<sup>732</sup> Cesare Bonesana, marquis de Beccaria.

<sup>733</sup> Art. 10, DUDH.

<sup>734</sup> Une infraction est une action ou un comportement interdit par la loi et passible de sanctions pénales. Pour qu'une infraction soit constituée, il faut la réunion de trois éléments constitutifs : - L'élément légal. Un texte de loi doit régir l'infraction ; - L'élément matériel : L'infraction doit être matérialisée par une action ou par une omission ; L'élément moral. L'infraction doit être le résultat de l'intention coupable de son auteur.

<sup>735</sup> C. TZUTZUIANO, ibidem.

<sup>736</sup>Togbonon U., Guide pratique sur le foncier, op cit. Cfère tableau en annexe.

*d'assurer la stabilité sociale et la paix*<sup>737</sup>. Le droit de punir trouve sa légitimité dans le contrat social fondateur<sup>738</sup>, les contractants (populations) ont abandonné leur droit de vengeance à l'État, qui a le monopole de la sanction. S'il faillit dans ce rôle, sa légitimité serait contestée et le risque serait une reprise en main du droit de vengeance (infliger des sanctions) par les populations.

Une chose est d'élaborer les lois, une autre est son application effective. Ce qui a longtemps prévalu au sein de la société béninoise est la non-activation des sanctions, or « *Le droit protège le citoyen. La justice protège le pays contre toutes sortes de menace éventuelle. Il est temps que la théorie cède une place à la pratique efficace* ». <sup>739</sup>

## **Paragraphe 2 : De la prévention aux règlements formels des conflits.**

*Les conflits fonciers constituent un mal qui gangrène la terre.*

*Nous devons nous évertuer à réduire les conflits, mais non pas à les supprimer. Leur existence même est essentielle à la société ouverte*<sup>740</sup>. *Au cœur des préoccupations de nos jours, la prévention et le règlement des conflits fonciers constituent des facteurs essentiels pour la réalisation de la paix sociale.*

*La terre est légendaire pour le Béninois. Il y tire sa nourriture, y construit son habitation, lui permet de s'affirmer socialement, culturellement et économiquement. Cet attachement à la terre des populations leur donne une stabilité remarquable et la sécurité d'une appartenance à une communauté ; mais elle constitue aussi une source de conflits. La ferme volonté du législateur de chercher des solutions, des modes de résolution et de préventions de ces conflits s'est affichée par le code foncier et domanial.*

*Les conflits fonciers ont des conséquences énormes sur le développement socio-économique. Impulser une nouvelle dynamique au ralentissement de l'insécurité foncière exponentielle passe par la prévention des conflits fonciers (A) et la gestion alternative de ces conflits (B).*

---

<sup>737</sup> Mais le législateur Béninois n'a pas statué sur le cas de la victime. Il a énuméré les infractions et les sanctions, qui se résument en la privation de liberté et au paiement d'amende. Le paiement d'amende dans les caisses de l'État, dépouille déjà le criminel qui aura de la peine à dédommager sa victime ; donc le droit à la réparation de la victime devient problématique.

<sup>738</sup> Rousseau J J., Du contrat social, I, 3.

<sup>739</sup> Mohamed Ali Bathily, Ministre de la Justice, des Droits de l'Homme, Garde des Sceaux de la République du Mali, séminaire sur la complexité et la densité de la problématique foncière au Mali, 2015.

<sup>740</sup> K. Popper.

## **A- La prévention des conflits.**

Les conflits fonciers sont provoqués par plusieurs causes et génèrent plusieurs conséquences. Comme nous l'avons vu dans les développements passés, la coexistence du droit coutumier et du droit moderne n'a fait qu'entretenir un flou juridique au niveau de la gestion du foncier. Chacun fait usage de la loi selon ses intérêts. Les mesures d'exécution de la loi foncière sont insuffisantes ou inexistantes, ce qui est à la base de nombreux conflits, même sanglants. La majorité de la population ignore les lois qui régissent le foncier et pose des actes qui sont sources de conflits. Ces conflits ralentissent le développement du pays et installent une anarchie dans la gestion foncière.

La prévention de ces conflits se réalise au travers des mesures d'aménagement et de gestion rationnelle de l'espace (1) et l'implication des acteurs dans les mesures préventives (2).

### **1- Mesures d'aménagement et de gestion rationnelle de l'espace.**

La terre a acquis une valeur marchande et fait l'objet de moult concurrences. La poussée démographique, l'étalement de la ville qui se fait à travers l'occupation anarchique du sol par les populations constituent un réel handicap pour la sécurisation foncière.

La législation en matière d'aménagement et d'urbanisme est caractérisée par sa vétusté, parce que datant pour la plupart de la période coloniale. On observe une anarchie au niveau de l'organisation et contrôle de l'utilisation des sols. Cette situation engendre de nombreux conflits fonciers domaniaux qui entravent la paix, la sécurité et les investissements nécessaires à un développement durable. Ces conflits ont d'énormes conséquences comme : l'insécurité foncière entraînant la destruction de culture, l'immobilisation des parcelles pendant une longue durée, les pertes en vies humaines et matériels, l'atmosphère sociale embrouillée peu favorable.

Pour résoudre ces multiples problèmes et procéder à une gestion rationnelle de l'espace, des dispositions ont été prises par le code foncier en matière de lotissement, remembrement et d'occupation du sol. Ces dispositions en vue d'être efficaces, seront complétées par les dispositions du Code de l'Aménagement et de l'urbanisme.<sup>741</sup>

Ainsi, aucune opération de remembrement et de lotissement ne peut être faite sur un immeuble ne disposant pas de CPF, actuel TF. Ces opérations foncières urbaines de remembrement sont initiées et conduites par des associations d'intérêt foncier de remembrement

---

<sup>741</sup>Proposition de loi portant Code de l'aménagement et de l'Urbanisme en République du Bénin, juillet 2015.

urbain (AIF-RU)<sup>742</sup> autorisée par Arrêté préfectoral selon les modalités prévues par les textes en vigueur. Les opérations de lotissement et de remembrement étaient caractérisées par l'improvisation, l'escroquerie, la corruption, stellionat et autres et pouvaient même durer des décennies. Toute opération de lotissement ou de remembrement doit être effectuée en priorité dans les zones couvertes par un document d'urbanisme régulièrement approuvé. Comme documents d'urbanisme nous en avons deux principaux.<sup>743</sup>

Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) : un document de planification assurant une organisation de l'utilisation rationnelle de l'espace en orientant l'implantation des projets de l'Etat, des collectivités territoriales décentralisées, des établissements publics, des agences de développement urbain et en œuvrant à leur cohérence dans le cadre des perspectives de développement économique et social.

Le Plan Directeur d'Urbanisme (PDU) : un document d'urbanisme qui détermine la destination générale des sols, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructure, en particulier de transport, la localisation des activités les plus importantes; il détermine aussi les équipements structurants, les services, les sites culturels y compris les sites archéologiques, les zones de sauvegarde, les monuments historiques à conserver ou à mettre en valeur, les orientations générales d'expansion urbaine; il s'applique à l'échelle d'une commune.

En l'absence de documents d'urbanisme, un certificat d'urbanisme peut être délivré par le Ministre en charge de l'urbanisme pour attester que le terrain est destiné à l'urbanisation et aux activités d'habitation, de commerce ou d'industrie après avis du directeur de l'urbanisme tout en précisant les conditions générales d'utilisation du terrain. La construction d'infrastructures et d'équipement d'électricité, d'eau potable et de téléphone est interdite dans les zones non loties.

*Hormis les règles en matière d'aménagement, l'occupation du sol a fait l'objet d'une réglementation spéciale. Avant d'ériger toute construction, même sans fondation, l'entrepreneur doit faire la demande pour obtenir le Permis de construire. Il permet à l'autorité compétente de constater que les projets de construction respectent les lois, les règlements et normes en vigueur. En matière d'utilisation du sol, les règles sont applicables à l'Etat, aux collectivités décentralisées, aux établissements publics de coopération intercommunale ainsi qu'aux particuliers<sup>744</sup>. La croissance spatiale incontrôlée conduit à des difficultés d'accès à la*

---

<sup>742</sup>Art.2, Arrêté Interministériel n°038 du 12 Mai 2015 définit les prescriptions minimales à observer en matière d'opérations de lotissement et des opérations foncières urbaines de remembrement en République du Bénin.

<sup>743</sup>Art.32, proposition de loi portant code de l'aménagement et de l'urbanisme op cit.

<sup>744</sup>Art.16, proposition de loi de l'aménagement et de l'urbanisme, op cit.

*terre sécurisée. Les conflits fonciers ne sont pas que l'apanage des zones urbaines. Les terres agricoles et périurbaines subissent les effets de l'occupation anarchique, ce qui conduit à des conflits fonciers. Ainsi, des mesures préventives ont été prises, en impliquant les acteurs fonciers (2).*

## **2- Implication des acteurs fonciers dans la prévention des conflits.**

Les conflits fonciers ont un impact négatif sur la paix sociale et le développement économique des sociétés. Économiquement, les litiges fonciers sont ruineux : perte de temps qui équivaut à l'argent et aussi l'indisponibilité des terres en conflit. Objet de frustrations, les conflits fonciers enveniment les relations sociales et conduisent souvent des générations de vie à trépas<sup>745</sup>; aussi désastreux qu'ils soient, comment limiter leur ampleur ?

L'engagement de l'État à prévenir et réduire les conflits fonciers en zones rurales, s'est démontré par la mise en œuvre de certaines mesures. La COGEF qui est un organe de gestion foncière au niveau de la commune, dispose des démembrements dont la SVGF<sup>746</sup>. Elle a pour attributions :

- d'intervenir sous peine de nullité, pour tous les actes de transfert définitif de droits établis ou acquis selon la coutume : les populations à la base maîtrisent chaque parcelle se trouvant dans le ressort du village. Ainsi, elles pourront intervenir au cas où la parcelle objet du transfert ne serait pas la propriété de celui qui veut la vendre.
- d'intervenir dans les cas de transfert où la possession et l'exploitation sont dissociées et dont la durée excède deux ans en vue d'inscrire et de respecter tous les droits réels immobiliers grevant l'immeuble.

Élus pour un mandat de trois ans, la SVGF est composée comme suit :

- le chef de village et deux (02) personnes élues par le conseil de village ;
- deux (02) notables ayant une connaissance approfondie en matière foncière, élus par le collège des notables ;
- un (01) représentant des guides de l'équipe d'enquête foncière, s'il y a lieu ;
- un (01) représentant des associations de développement de village élu en assemblée générale ;

---

<sup>745</sup>Au Bénin, en matière de litige foncier, se rendre justice est très courant. Quand une parcelle est en litige, une partie peut interdire à l'autre de s'y rendre. Quiconque s'entête et s'y rend, passe de vie à trépas en attrapant une maladie dont l'origine est inconnue. Le droit moderne ne reconnaît pas ces pratiques (le sortilège) très présentes dans la coutume

<sup>746</sup>Art. 428 Loi 2017- 15, modifiant la loi 2013 op cit.

- trois (03) représentants des organisations professionnelles du secteur agricole dont nécessairement un éleveur élu en assemblée générale ;
- deux (02) représentantes des groupements de femmes élues en assemblée générale.

Tous les acteurs à différent niveau sont représentés pour ne pas créer de frustrations au sein de la population. Du chef de village passant par les notables, ils sont gardiens de l'histoire et ont une maîtrise du foncier du village. Les couches vulnérables aussi sont représentées à travers les femmes et les associations de développement. Les conflits entre pasteurs et agriculteurs devenant de plus en plus sanglants, ces organisations professionnelles sont toutes représentées. Ils sont choisis en Assemblée générale par leurs pairs. Cette section a à sa tête un bureau de cinq membres dont le chef quartier ou du village en est le président.

*« Si les terres rurales sont en recul, c'est à cause du lotissement et du morcellement car, quand on fait le lotissement, ce n'est pas pour faire de l'agriculture »<sup>747</sup>, mais pour créer la ville et ériger les infrastructures.*

*Il n'y a pas de communauté sans conflits ; les conflits sont liés à notre existence, il est donc nécessaire de prévoir les conflits potentiels pour mieux les éviter, et les résoudre lorsqu'ils surviendront<sup>748</sup>.*

## **B- La gestion alternative des conflits.**

*« La justice prend naissance parmi les hommes à peu près également puissants où une lutte n'amènerait que des dommages réciproques sans résultats »<sup>749</sup>. Les modes alternatifs de règlement des conflits sont présentés comme un remède à l'engorgement des tribunaux.<sup>750</sup>*

La gestion des conflits fonciers est complexe du fait de la coexistence de la loi moderne d'avec les coutumes, pratiques et normes locales. Les citoyens ne sont pas satisfaits des décisions des structures en charge de la gestion des litiges fonciers avec des remises en cause fréquentes. Au niveau des juridictions judiciaires, les procédures restent difficiles en raison du coût, de la durée et la faible couverture du pays en juridictions. Éprises de paix, les populations rurales aiment mieux régler leurs conflits en dehors des tribunaux.

<sup>747</sup>Ferdinand Dossou-Yovo, Directeur des affaires juridiques de la mairie de d'Abomey-Calavi, 24 heures au Bénin, août 2017, consulté le 22 juillet 2019,10h30

<sup>748</sup>Seydou Kamissoko, Guide méthodologique de gestion et de prévention des conflits liés aux ressources naturelles, Bureau d'Appui conseils aux Collectivités Rurales (BACR-SARL) Kita, Avril 2008, p .14

<sup>749</sup>Thucydide, Humain, *trop humain*.

<sup>750</sup>Marie-Claire Rivier, Pascal Ancel, Gérard Blanc, Marianne Cottin, Olivier Gout, et al., Les modes alternatifs de règlement des conflits : un objet nouveau dans le discours des juristes français ? [Rapport de recherche] Mission de recherche droit et justice. 2001, pp.6-7



*Améliorer la gestion des conflits tout en préservant la paix sociale constitue un souci majeur pour les divers acteurs. Ainsi, des méthodes de gestion alternatives des conflits ont été mises en place. Les méthodes alternatives de gestion des conflits, consistent en un processus de recherche d'un consensus en vue de résoudre les conflits<sup>751</sup>. Elles permettent de régler assez rapidement et à moindre coût les différends en préservant l'intérêt général et la paix sociale. Ce mode de règlement est dit alternatif, car c'est un processus qui permet aux parties en conflit de rechercher et d'accepter une solution pour mettre fin au litige qui les oppose. Contrairement aux décisions de justice qui imposent, ici c'est le consensus qui est recherché.*

*Diverses méthodes sont mises en œuvre, mais la loi foncière retient la conciliation (1) et le règlement amiable (2).*

## **1- De la conciliation.**

*« A quoi me sert de gagner un procès alors que je suis condamné à vivre avec un ennemi ? »<sup>752</sup>*

*Les différends liés à l'accès aux terres rurales et aux ressources naturelles y relatives sont réglés conformément aux dispositions de la loi portant organisation judiciaire en République du Bénin<sup>753</sup>. Avant la saisine des juridictions, les parties doivent obligatoirement recourir à une tentative de conciliation par le tribunal compétent ou à une tentative de règlement amiable<sup>754</sup>. Pour une accessibilité facile, il est institué un tribunal de conciliation par arrondissement dans les communes à statut particulier et un par commune dans les autres mairies de droit commun par la loi portant organisation du système judiciaire<sup>755</sup>.*

*La conciliation est la procédure par laquelle les autorités coutumières parviennent à la résolution d'un conflit avec l'accord des parties<sup>756</sup>. Le conciliateur fait des propositions pour trouver la solution au problème en rapprochant les parties dans leur divergence de positions du départ. Le conciliateur généralement peut être le juge<sup>757</sup> lui-même ou un tiers à qui la*

---

<sup>751</sup> K. ALINON, « Gestion alternative des conflits : outils d'analyse », Comité Technique, « Foncier & développement », p.2.

<sup>752</sup>A. Rubens, Conciliation, Expert, Arbitre et Amiable compositeur, in RJZ, n°spécial, 50<sup>e</sup> année, 1974.

<sup>753</sup> Art.386, CFD op. cit.;

<sup>754</sup>Idem.

<sup>755</sup>La loi n°2001-37 du 27 août 2002 a introduit d'importantes innovations dans l'organisation judiciaire béninoise par abrogation de la précédente loi du 9 décembre 1964.

<sup>756</sup>Comité National du Code Rural- Secrétariat Permanent du Code Rural, Conflits fonciers ruraux au Niger : les mécanismes de prévention et de gestion. p.7

<sup>757</sup>En sus de la fonction initiale commune, le juge malgache en exerce une autre, essentielle. De droit ou de fait, il remplit en effet une fonction particulière de conciliation. Carpe P., et consorts, La pratique judiciaire dans le domaine foncier à Madagascar, Droit et cultures, Revue Internationale Interdisciplinaire, n°54, 2007-2, pp.213-239.

*mission de conciliation est confiée. Mais au Bénin, les conciliateurs sont des notables, et non des magistrats professionnels<sup>758</sup>, par conséquent leur décision n'est pas de nature juridictionnelle, ce qui implique que les tribunaux de conciliation ne constituent pas, en dépit de leur nom, un degré de juridiction<sup>759</sup>. Il doit faire preuve de discrétion et d'impartialité. La discrétion est la base du succès de la conciliation, car elle est de nature à susciter la confiance des parties. Le droit coutumier étant basé sur l'oralité, des générations après, le conflit réglé par la procédure de conciliation peut ressurgir. Pour remédier à cette situation, le législateur a procédé à l'organisation minutieuse de la procédure de conciliation.*

*Pour les besoins de la conciliation, toute personne qui maîtrise la coutume des parties en conflit peut être sollicitée. Les membres de la SVGF peuvent également être sollicités en cas de besoin. En cas de défaut de l'une des parties ou d'échec de la tentative de conciliation, un procès-verbal contenant toutes les déclarations reçues et les actes accomplis est dressé par le président assisté du secrétaire. L'original en est conservé au siège de la juridiction. La copie certifiée conforme par le président est transmise avec le dossier au tribunal de première instance qui se trouve immédiatement saisi du litige et qui procède alors dans les formes prévues par la loi<sup>760</sup>. Deux cas peuvent se présenter :*

- *le cas où la conciliation réussit : alors le conciliateur dresse un PV de conciliation en énumérant les conditions de leur arrangement. Si les parties ne savent pas lire, la lecture leur est faite suivie de la traduction. Elles y apposent leur signature ou à défaut, mention en est faite. Le PV est transmis au tribunal pour homologation selon les dispositions de la loi<sup>761</sup> et acquiert force exécutoire. Le recours à la conciliation se fait gratuitement et n'a aucun effet sur les délais relatifs à l'action judiciaire.*
- *Le cas où la tentative de conciliation échoue : le conciliateur établit le PV de non-conciliation et les parties se réfèrent à la juridiction juridictionnelle.*

---

<sup>758</sup> Le président est nommé pour deux ans par le garde des sceaux, ministre chargé de la justice sur proposition du président du tribunal de première instance après avis consultatif du maire, parmi les notables, fonctionnaires en retraite ou citoyens sachant lire et écrire le français résidant au siège du tribunal de conciliation et jouissant d'une bonne moralité et de la confiance de la population. Les assesseurs sont nommés pour deux ans par ordonnance du président du tribunal de première instance, sur une liste de douze personnes jouissant d'une bonne moralité dressée par le maire. Le président du tribunal de conciliation et ses assesseurs peuvent être révoqués de leur fonction par le garde des sceaux, ministre de la justice, à la demande motivée du président du tribunal de première instance. Ce dernier peut aussi leur adresser toutes observations qu'il juge utiles pour la bonne marche du tribunal de conciliation.

<sup>759</sup> Ahonagnon Noel Gbaguidi et William Kodjoh-Kpakpassou, *Introduction au système juridique et judiciaire du Bénin*, Hauser Global Law School Program, mars - avril 2009.

<sup>760</sup> Art.29, Loi n°2001-37, op.cit.

<sup>761</sup> Art. 29-31, Idem.

## 2- Du règlement amiable.

*« Tout ce que tu peux régler pacifiquement, n'essaie pas de le régler par une guerre ou un procès ».*<sup>762</sup>

*Un des défis majeurs pour le processus de développement local est de répondre de manière efficace à la demande croissante de sécurisation foncière des producteurs ruraux par la mise en place d'un dispositif cohérent, de résolution des conflits en impliquant les populations locales. Le règlement amiable des conflits permet une économie de temps et d'argent. En milieu rural, obligation est faite aux parties de tenter le règlement à l'amiable ou la conciliation des conflits fonciers avant d'aller au tribunal de première instance. De ce fait, les acteurs locaux ont plus de légitimité et d'outils pour faciliter le règlement des conflits avant qu'ils ne soient portés devant les tribunaux en cas d'échec*<sup>763</sup>.

*« Une solution trouvée en amiable compositeur sans dupe de l'un ou l'autre est exécutée de bonne foi. Aucune des parties en première instance ne s'avoue vaincu ni vainqueur, chacun ayant concédé une partie de ses prérogatives. La paix sociale est retrouvée, on s'inscrit ainsi dans l'exclamation ».*<sup>764</sup> *Ainsi décidé, lorsque les parties optent pour le règlement amiable, elles choisissent de commun accord l'instance locale ou la personne chargée de régler le différend avec eux. L'intervenant doit être légitime, impartial et juste. La présence de témoins est obligatoire et au cas où les parties parviennent à un accord, le PV de règlement amiable doit être établi avec de mentions obligatoires*<sup>765</sup>.

*Le PV dûment établi est transmis au maire de la commune de situation de l'immeuble, qui à son tour, convoque en présence du chef service des affaires domaniales, les parties et leurs témoins pour s'assurer leur consentement sur le contenu du PV. Ensuite, il procède à l'affirmation du PV en ces termes :*

- *Devant nous (nom, prénoms, qualité et résidence), se sont présentés les parties et témoins dénommés au procès-verbal de règlement amiable qui précède. Lesquels, après lecture à eux faite et traduction au besoin en leur propre langue de la teneur dudit procès-verbal, en notre présence, par le nommé (nom, et prénom de l'interprète), interprète assermenté ont formellement déclaré et affirmé en comprendre le sens.*

---

<sup>762</sup> De Jules Mazarin.

<sup>763</sup> Art. 386 ss, CFD op.cit.

<sup>764</sup> D.P. AKULE, Résolution extrajudiciaire des conflits fonciers dans le territoire de Masisi, mémoire online, 2011, 30-07-2019, 19h 35mn.

<sup>765</sup> Dénomination et siège de l'instance ou nom, prénoms et domicile de la personne chargée du règlement, nom, prénoms et domicile des parties, nom, prénoms et domicile des témoins, objet du différend, prétention des parties, contenu de l'arrangement intervenu, date et lieu du règlement, signature ou empreinte digitales du représentant de l'instance ou de la personne chargée du règlement, des parties et des témoins.

- *Les parties ont en outre déclaré et affirmé en accepter les termes et s'obligent à l'exécuter loyalement. Les témoins ont également déclaré et affirmé en reconnaître la parfaite régularité. Ce que nous certifions à toutes fins de droit.*
- *Fait à ----- le ----- ».*

*En l'absence d'un règlement amiable, un PV doit être également établi. Pour une bonne marche de la gestion alternative des conflits, il va falloir procéder à la formation, au renforcement des capacités des acteurs locaux qui y interviennent et clarifier leurs rôles. Une application de la loi en cas de violation serait dissuasive et éviterait des dérives.*

## **CHAPITRE 2 : Le développement socio-économique.**

*« Je te salue, o terre, o terre porte-grains, porte-or, porte-santé, porte-habit, porte-humains, porte- fruits, porte- tours... »*

Indispensable pour se procurer un abri, investir pour une gestion durable, la propriété foncière tant en milieu rural qu'en milieu urbain fait l'objet de multiples attentions. Garantir ce droit de propriété pour tous mais particulièrement pour les couches les plus vulnérables est d'une utilité vitale. La poussée démographique, la dégradation du sol, l'étalement des villes et la rareté des terres agricoles suivies d'une concurrence accrue, influent sur le développement des pays africains. La réforme du foncier constitue l'outil important pour la sécurité foncière, le développement socio-économique et agricole.

Créer des conditions pour promouvoir et faciliter les investissements et promouvoir le développement d'un marché foncier formel sans porter atteinte aux droits des populations constitue la préoccupation des acteurs. Chercher la formule permettant de maîtriser le foncier s'est traduit par la réforme du système foncier qui concilie intérêt économique et protection des droits **Section** (1) et assure une stabilité sociale en protégeant les droits contre les atteintes à la propriété **Section** (2).

### **SECTION 1 : Entre intérêt économique et protection des droits.**

Pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement<sup>766</sup>(OMD), plusieurs actions ont été entreprises et notamment pour éradiquer la pauvreté extrême au sein de la population. En effet, de nombreuses inégalités (inégalités entre l'homme et la femme, catégorisations entre les populations...) et les conflits de divers ordres notamment les conflits fonciers ne favorisent pas entièrement l'atteinte de ces objectifs. L'éradication de la pauvreté consistera à réduire au maximum les inégalités, faire en sorte que les populations aient les mêmes droits d'accès aux ressources naturelles ainsi qu'à la terre. La sécurisation des droits de propriété, par l'attribution à chacun de ses droits, est essentielle à la création de richesses et instaure une atmosphère de confiance et de stabilité. La nouvelle réforme a eu le mérite de transformer le foncier comme une garantie de crédit **Paragraphe** (1) et l'impulser comme un levier de développement agricole **Paragraphe** (2).

---

<sup>766</sup>La déclaration du millénaire et les objectifs du millénaire pour le développement ont été adoptés par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 2000 et ont pris fin en 2015.

## **Paragraphe 1 : Le foncier comme garantie de crédit.**

La terre constitue la première richesse de l'homme sur cette planète. Support de toutes activités humaines, elle est un facteur majeur de développement<sup>767</sup>. Disposer de cette terre se fait généralement à travers la propriété foncière. Le foncier constitue un capital important du patrimoine. « *Il influence directement les décisions qui sont prises à long terme au sein de l'exploitation agricole, c'est-à-dire la politique d'investissement, mais également les éléments relatifs au cycle d'exploitation et à la trésorerie* »<sup>768</sup>. Le développement apparaît comme une promesse de financement<sup>769</sup>, mais le problème majeur en Afrique, c'est l'accès aux ressources financières. Les populations expriment leurs besoins pour mener à bien leurs activités économiques ou agricoles.

Le Bénin est un pays à vocation agricole, mais de nombreux obstacles s'opposent à son développement durable, comme les difficultés d'établissement d'une propriété foncière sécurisée qui freinent l'élan d'investissement. Ces problèmes ont conduit l'Etat à élaborer et adopter des textes favorables aux investissements, à l'accélération de la croissance économique, à l'accroissement de la productivité et à l'utilisation durable et équitable des terres. Dès lors, le foncier joue un rôle dans l'accès au crédit (A) et sert de levier de développement agricole (B).

### **A- Le rôle du foncier dans l'accès au crédit.**

La gestion de la terre a une influence particulière sur les conditions d'exercice du pouvoir politique<sup>770</sup>. Elle constitue pour les pouvoirs politiques, si elle est bien menée, un moyen pour répondre aux besoins des citoyens, mais si elle est mal conduite, elle peut créer des inégalités et instabilités sociales. Une gestion claire, transparente des droits sur la terre, constitue une condition pour la relance de l'économie ; l'attraction des investisseurs. Pour accéder au crédit, il faut pouvoir présenter une garantie aux institutions financière, et que cette garantie soit fiable. La formalisation des titres de propriétés et la sécurisation permettront aux populations d'avoir accès au crédit pour assurer le développement socio-économique.

« La généralisation du TF entraîne une incitation accrue à l'investissement, dans la mesure où les propriétaires sont sûrs de pouvoir bénéficier des fruits de leurs investissements

---

<sup>767</sup> Livre blanc de politique foncière et domaniale, op cit., P.12.

<sup>768</sup>Burny .Ph, Lebailly. Ph, TerronesGavira F, La problématique foncière en Wallonie, situation et perspectives, Union des agricultrices wallones, p 5.

<sup>769</sup>Assidon E., Le développement comme promesse de financement - esquisse d'un bilan, in Assidon et Adda (éd.), Dette ou financement du développement, L'Harmattan, 1991, pp. 123-139.

<sup>770</sup> Par exemple, une réforme mal conduite à Madagascar entre 2005 et 2008, a été à la base de l'éviction du président de la République en 2009.

et permet aux ruraux de bénéficier de l'accès au crédit bancaire pour financer leurs investissements<sup>771</sup> ». Ainsi, la législation foncière a été élaborée pour améliorer l'offre et la demande de crédit (1) et dynamiser l'investissement (2).

### **1- Amélioration de l'offre et de la demande de crédit : l'hypothèque.**

L'hypothèque est un mode de crédit foncier offrant des facilités particulières, tant pour le débiteur (non dessaisissement de l'immeuble), que pour le créancier (possibilité de saisir l'immeuble en cas de non-paiement)<sup>772</sup>. Au Bénin, le crédit hypothécaire est pratiquement inexistant. Le système de crédit étant un système exclusif, car difficile d'accès pour la majorité des populations. L'accès des populations à la finance formelle est restreint par les procédures jugées trop complexes et le type de garantie à offrir. En effet, les banques demandent une garantie formelle (TF) alors que la plupart des immeubles n'en disposent pas. Généralement, en milieu urbain, ce sont des actes de présomptions de propriété qui sont détenus (le P.H, le certificat administratif, l'attestation de recasement, la convention de vente, etc.) et en milieu rural où le système d'héritage domine, les mutations ne sont pas souvent faites et les terres sont souvent au nom d'anciens propriétaires. En conséquence, en milieu urbain comme rural, les populations ne bénéficient pas des crédits bancaires et cette situation crée également au niveau des banques un problème de surliquidité bancaire<sup>773</sup>. D'autres parts, ceux qui disposent d'un titre formel hésitent à se rapprocher des institutions financières, car dans la mentalité commune : un crédit obtenu correspond à la saisie d'un immeuble et au niveau des banques, la réalisation de la vente de l'immeuble saisi s'avère difficile, voire impossible. Des réformes ont été entreprises pour améliorer l'offre de crédit hypothécaire, par le droit OHADA<sup>774</sup>. En vue de se conformer à la réglementation sous régionale, le droit national a connu une adaptation. Avec les réformes du droit communautaire, seuls les immeubles immatriculés peuvent faire l'objet d'hypothèque<sup>775</sup>. Les fonciers bâtis, non bâtis et leurs améliorations ou constructions sauf les meubles qui en constituent l'accessoire peuvent faire l'objet d'une hypothèque. Pour se mettre en règle avec les normes communautaires, la législation foncière a institué le CPF actuellement

---

<sup>771</sup>Karsenty Alain, Propriété foncière et environnement en Afrique, Journal des Économistes et des études humaines, De Gruyter, 1996, vol. 7(2-3), pp. 1-18.

<sup>772</sup>M.N. Bachelier, V. Brémond, Suretés, propriété foncière, Mémentos, Dalloz, 17<sup>e</sup> éd., 2014, p.163.

<sup>773</sup>La surliquidité bancaire traduit une situation où le montant de l'épargne collectée dans une économie est supérieur à celui des investissements.

<sup>774</sup>L'Acte Uniforme Portant Organisation des Suretés a été modifié et adopté à Lomé (Togo) en Février 2010 et est entré en vigueur en mai 2011.

<sup>775</sup>Art.192 AUS, op cit.

TF<sup>776</sup> comme seul titre qui confère la pleine propriété au Bénin. Pour permettre à toute la population d'être en possession de ce titre, les procédures autrefois complexes sont simplifiées avec la création de l'ANDF qui a des démembrements au sein de chaque commune. Avec ce dispositif, l'organe en charge de la délivrance du titre de propriété autrefois centralisé, se rapproche des populations qui n'auront plus à parcourir des kilomètres avant d'accomplir leurs formalités. Au niveau des zones rurales, les instances locales sont instruites pour servir de relais dans l'accomplissement des formalités. La procédure d'obtention du TF est simple, moins coûteux, moins tracassant et le délai pour l'obtenir est abrégé.

Pour ce qui concerne la réalisation de l'hypothèque, avant la révision de l'AUS, l'unique mode de réalisation était la saisie immobilière. Dans un contexte africain de solidarité et de fort mysticisme, la réalisation s'avère parfois difficile. Le législateur OHADA a accordé d'autres possibilités au créancier. Le créancier peut également demander en justice que l'immeuble lui demeure en paiement, mais cette faculté ne lui est pas offerte si l'immeuble constitue la résidence principale du constituant<sup>777</sup>. Les parties peuvent également convenir dans la convention d'hypothèque que le créancier deviendra propriétaire de l'immeuble en cas d'impayé. Cette convention ne peut être consentie que si le constituant est une personne morale ou une personne physique qui s'est fait immatriculée au RCCM et si l'immeuble objet de l'hypothèque n'est pas à usage d'habitation<sup>778</sup>. Ces dispositions ont pour mérite de mettre en confiance d'une part les institutions financières, « *dont les pouvoirs sont renforcés, ce qui devrait rendre plus attractive l'hypothèque en suscitant la confiance des investisseurs* »<sup>779</sup> et d'autre part de protéger le débiteur en le mettant à l'abri de l'expulsion de l'immeuble qui lui sert d'habitation tout en renforçant sa confiance à recourir au crédit ce qui dynamisera l'investissement.

## **2- Dynamique d'investissement.**

Le foncier joue un rôle très important dans le financement des infrastructures urbaines et par ricochet contribue au développement économique et social. « *L'utilisation des différentes techniques de financement par le foncier paraît bien adaptée aux villes qui connaissent une*

---

<sup>776</sup>Loi 2013-01 modifié par la Loi 2015-17 portant CFD.

<sup>777</sup> Art.198 AUS, opcit.

<sup>778</sup> Art. 199, AUS, opcit.

<sup>779</sup>C. YUEGO, « La réalisation de l'hypothèque en droit OHADA : Etude de l'AUS à la lumière du droit français », revue de l'ERSUMA, Droit des affaires, pratique professionnelle, N°3, Doctrine, septembre 2013.



*croissance urbaine particulièrement rapide* ». <sup>780</sup> La nouvelle législation est riche en dispositions et permet de faire des investissements, de développer le marché immobilier, le marché des droits d'usage du sol, etc.

On assiste à une croissance urbaine considérable, qui n'est pas suffisamment accompagnée des équipements et des aménagements nécessaires pour assurer aux habitants un cadre de vie décent <sup>781</sup>. Pour y remédier, plusieurs outils favorisant le financement d'une partie des investissements urbains par la valorisation du foncier sont mis à la disposition des collectivités territoriales pour le développement des villes. Le financement par la valorisation foncière consiste à « utiliser la plus-value acquise par le foncier du fait de sa transformation en terrain aménagé et constructible, pour financer tout ou, partie de ces aménagements » <sup>782</sup>. Ce mode de financement peut être réalisé par trois méthodes à savoir : la cession directe des terrains par les collectivités locales, la fiscalité sur la plus-value et la contribution directe des propriétaires ou promoteur à travers les opérations d'aménagements.

- La cession directe des terres : les communes disposent des terres qu'elles aménagent (routes ou rue, assainissement en eau et électricité, téléphone, infrastructures scolaires, centre de santé, etc.) pour céder aux particuliers ou aux opérateurs aménagistes pour y ériger des logements. Cette méthode de financement est déjà effective dans certaines communes du pays. A titre d'exemple, nous avons la commune de Parakou qui, appuyée par le gouvernement, crée la zone de croissance économique <sup>783</sup> dans la zone de Baka. Cet espace aménagé, comportera des aires de jeux, des centres de santé, des espaces verts, des centres commerciaux, des unités de sécurité, des institutions financières, des logements et autres. La vente de ces parcelles est confiée pour le compte de la mairie à une agence immobilière. L'impact de cette opération se ressent déjà sur le prix de cession des parcelles des particuliers dans les périmètres environnant la zone aménagée.
- La méthode de la taxation de la plus-value : cette taxe est perçue par les collectivités locales au cours des opérations de lotissement ou de remembrement, elle est appelée

---

<sup>780</sup>Fathallah OUALALOU Président de la Commission des Finances Locales pour le Développement, Cités et Gouvernements Locaux Unis, Maire de Rabat, in La valorisation du foncier : une voie pour financer les investissements urbains en Afrique ? Sommet afri cités, du 04- décembre 2012, p.3 ;

<sup>781</sup>Michel Aurélia, Denis Éric, Soares Gonçalves Rafael, « Introduction : les enjeux du foncier urbain pour le développement. Nouveaux marchés et redistribution des responsabilités », *Revue Tiers Monde*, 2011/2 (n°206), pp. 7-20.

<sup>782</sup>La valorisation du foncier : une voie pour financer les investissements urbains en Afrique, op cit. p.4.

<sup>783</sup> C'est une zone qui concentre à la fois plusieurs fonctions : fonction résidentielle, fonction économique etc. le tout dans une logique de préservation et gestion durable' des ressources. Près de 1000 parcelles de 500 m2 disposant de titre de propriété sécurisé par des actes notariés. (Voir plan d'aménagement en annexe).

taxe d'aménagement, bien même que cette plus-value n'est pas encore effective. Les collectivités territoriales anticipent sur le prélèvement de cette plus-value.

- L'intervention d'un acteur public ou privé : pour la réalisation ou le financement des infrastructures nécessaires à l'équipement et à la mise en valeur d'un périmètre foncier qui constituera l'objet de développement immobilier. Bon nombre de communes font recours à cette méthode de financement pour la réalisation des infrastructures. La commune de Porto-Novo en a fait recours pour son projet d'aménagement et de protection de la berge lagunaire. Ce projet bénéficie de l'appui financier de l'AFD et du fond français pour l'environnement mondial (FFEM), de l'appui technique du grand Lyon et de la communauté d'Agglomération de Cergy-Pontoise. De même, le gouvernement dans son PAG, a initié la construction de logements sociaux<sup>784</sup> dans la commune d'Abomey-Calavi, précisément dans l'arrondissement de Houèdo. Ce projet sera également réalisé dans la commune de Parakou avec la construction de cinq mille logements<sup>785</sup> qui seront cédés à la population. Le preneur n'aura pas à faire un apport initial, il paiera un loyer et sera garanti par une institution financière à un taux abordable<sup>786</sup>.
- L'investissement sera aussi dynamisé au niveau du déploiement du système des baux. En effet, la législation foncière a retenu comme baux emportant droits réels immobiliers : le bail emphytéotique, le bail à construction, le bail à plantation<sup>787</sup>. Le bail emphytéotique, d'une durée allant de dix-huit à quatre-vingt-dix-neuf ans, permet au preneur de mettre en valeur la terre objet du bail. Cette mise en valeur doit tenir compte du plan d'urbanisme de la zone de situation de la terre. Le bail à construction aussi permet de capter une plus-value.

L'investissement foncier ne sera pas sans conséquences et ne doit pas constituer une fin en soi pour mener d'autres actions pouvant booster le développement de collectivités territoriales. Le foncier, jouant un rôle important dans l'accès, la sécurité des transactions a été affermie (B).

---

<sup>784</sup> Dix mille huit cent quarante-neuf logements sociaux seront érigés sur le site de Houèdo aménagé pour la circonstance, ce projet sera réalisé avec l'appui financier de la BOAD et la BID.

<sup>785</sup> Les travaux seront réalisés par le groupe chinois Poly technologie.

<sup>786</sup> Selon le PAG, le taux qui serait appliqué sera de 0,5%.

<sup>787</sup> Section V du CFD.

## **B- Sécurisation des transactions affermies : la publicité foncière.**

« *Les transactions foncières marchandes relèvent globalement de l'achat-vente, transfert définitif de l'ensemble du faisceau de droits et des contrats de faire-valoir indirect (locations, métayages)...* »<sup>788</sup>. L'accès à la terre au Bénin passe par : l'occupation primitive (pratiquement inexistant de nos jours), la propriété communautaire (en déclin à cause de la marchandisation), l'héritage, le don, l'achat, l'emprunt, la location, le métayage et autres. Ces différents modes d'accès ne connaissent aucune organisation formelle. Et il a été instauré la publicité foncière. Elle consiste à rendre publics certains actes immobiliers ; c'est un acte qui garantit la sûreté et la valeur des transactions foncières. Certains droits et actes sont soumis à publicité comme : les privilèges immobiliers spéciaux, les hypothèques, les droits réels etc.<sup>789</sup>. Pour une sécurisation des transactions plus affermie, le législateur foncier a instauré le registre foncier (1) et a rendu obligatoire la procédure d'inscription (2).

### **1- Le registre foncier.**

Les transactions foncières connaissent un développement exponentiel, mais se déroulent dans une opacité totale. Elles sont réalisées de manière opaque. Cette situation ne garantit aucune sécurité et constitue une source de conflit. Comment distinguer la vente d'une terre, d'un emprunt ou d'une donation ? Comment savoir si une terre fait l'objet d'une location ou d'un don ? « Les acteurs locaux et les autorités administratives locales ont mis en place des "dispositifs semi-formels" où des contrats écrits sont validés par une autorité (préfet, maire, etc.). Tout en permettant d'acter l'existence des transactions, ces dispositifs n'évitent pas les conflits, parce qu'ils ne sont pas reconnus par l'Etat, qui ne met pas en place les conditions pour garantir la légitimité de la transaction et un enregistrement à date certaine »<sup>790</sup>.

Le système de registre foncier n'est pas inédit. Le colon l'avait instauré pour y inscrire tous les droits réels portant sur les immeubles immatriculés et les modifications de ces mêmes droits, en vue de leur garantie et sécurisation<sup>791</sup>. Mais, ce système a été confronté aux difficultés de mise à jour, les feuillets sont en état de dégradation, etc. Le nouveau code foncier l'a réinstauré au niveau de tous les BCDF. Il comporte toutes les informations sur tous les immeubles d'une localité donnée. L'innovation introduite est l'archivage numérique du registre.

---

<sup>788</sup>Philippe Lavigne Delville, Les marchés fonciers ruraux au Bénin : Dynamiques, conflits, enjeux de régulation, Les Cahiers du Pôle Foncier n°19, p.19.

<sup>789</sup>Bachelier, V. Bremond, Suretés, propriété foncière, op cit. p.115.

<sup>790</sup>P. LAVIGNE Delville, La question de la sécurisation foncière rurale – un état des lieux, mai 2018, consulté le 5 août 2019, 10 h 30

<sup>791</sup>Art .1 et Ss, Loi n°65-25 du 14 août 1965, op cit.

Cette documentation numérique a la même force probante que le support papier. Tout citoyen peut demander auprès du régisseur foncier des informations relatives à un immeuble, son propriétaire, la date et la forme de l'acquisition, ainsi que les servitudes et les charges foncières inhérentes au dit immeuble selon les conditions fixées par la loi.

Outre le registre foncier, d'autres registres et répertoires sont tenus par les régisseurs<sup>792</sup>. Portant le nom de la localité dans laquelle se situe l'immeuble, le registre foncier est structuré comme suit<sup>793</sup> :

- a) la première section relative à la désignation et à la description de l'immeuble et comprenant :
  - la nature et la consistance de l'immeuble, sa situation géographique, sa superficie, ses limites, les constructions, ouvrages et plantations s'il en existe ;
  - le rappel des transactions effectuées sur l'immeuble les dix (10) dernières années.
- b) la deuxième section concerne les modifications dans la consistance de l'immeuble et comprend les augmentations et les diminutions ;
- c) la troisième section porte sur les modifications dans l'exercice du droit de propriété. Elle énumère les droits réels constitués et les causes d'indisponibilité ou autres restrictions de toute nature au droit de propriété.
- d) la quatrième section a trait aux mutations ou aliénations totales.
- e) la cinquième section porte sur les privilèges et hypothèques, elle indique la constitution et la radiation des privilèges et hypothèques concernés.

Pour ce qui est du registre dans les zones rurales, le PFR constitue une documentation foncière publique pouvant servir de référence à tout acte ainsi qu'à toute décision judiciaire portant, reconnaissance, création, mutation ou extinction de droit réel immobilier établi ou acquis selon la coutume. Au niveau de chaque commune, un registre communal informatisé du PFR retraçant tous les actes intervenus sur chaque parcelle est tenu<sup>794</sup>. Tout usager voulant avoir des informations sur une parcelle en milieu rural pourra les obtenir au niveau du chef de village (SVGF), au niveau de la commune (COGEF). La publication des droits au registre, se fait selon une procédure déterminée.

---

<sup>792</sup>Art.154 CFD.

<sup>793</sup>Art. 150CFD.

<sup>794</sup>Art. 199 CFD.

## 2- La procédure d'inscription.

L'inscription est la mention faite au Livre foncier par le régisseur de la Propriété, des droits fonciers et des droits réels immobiliers appartenant à une personne de telle manière qu'il soit opposable aux tiers. *L'opposabilité* « est le caractère d'un type de relation qui régit les rapports juridiques entre deux ou plusieurs personnes. Ainsi, le droit de propriété qu'une personne détient sur une chose est "opposable" à tous. Ce caractère empêche d'autres personnes à s'en emparer ou simplement à empiéter sur sa propriété »<sup>795</sup>. L'inscription aboutie à la publication<sup>796</sup> des droits<sup>797</sup> détenus sur un immeuble.

Les droits réels constitués sur les immeubles postérieurement à leur confirmation, pour être opposable aux tiers, doivent être assurés par la formalité de l'inscription. Elle a un caractère déclaratif, contrairement à d'autres pays où c'est impératif<sup>798</sup>. La formalité de l'inscription joue un rôle protecteur des biens immeubles et des droits réels qui s'y rattachent. L'intervention du notaire s'avère nécessaire avant toute formalité d'inscription<sup>799</sup>. L'inscription concerne tous les actes constitutifs, translatifs ou extinctifs de "droit" (mutation, hypothèque, morcellement, radiation et autres) sur les biens et droits réels immobiliers. L'inscription permet de rendre l'acte opposable aux tiers, mais n'est pas attributive de droit, elle ne conditionne pas l'existence du droit au niveau des parties comme en France<sup>800</sup>, où les corrections et annotations apportées par le service de la publicité foncière ne peuvent avoir pour effet de modifier la nature d'un droit de propriété résultant d'actes antérieurement publiés<sup>801</sup>

L'inscription des actes permet d'avoir des informations sur les biens et leurs propriétaires (personnes physiques ou morales). Toute personne voulant avoir des informations sur les mouvements et actes effectués sur le bien pourrait se référer au service chargé de l'inscription. Elle assure la protection des parties voulant contracter avec le propriétaire et

---

<sup>795</sup>Braudo Serge, Dictionnaire juridique.

<sup>796</sup> Il s'agit de permettre au public de s'informer de la situation juridique des immeubles par le moyen du registre foncier tenu par l'ANDF.

<sup>797</sup> Ici, il s'agit des droits réels, et le législateur Béninois les a énumérés, l'usufruit, le droit d'usage, le droit d'habitation, le droit de superficie, les servitudes, les hypothèques, les privilèges, les baux emportant droit réel immobilier (le bail emphytéotique, le bail à construction, le bail à plantation).

<sup>798</sup>En Israël par exemple, elle est impérative, car elle permet aux acheteurs de faire reconnaître leurs droits sur le bien acquis ; galitzamiridf, décembre 2015, consulté le 06 août 2019, 18 h 45 mn.

<sup>799</sup> Art 157 du CFD. Soit par acte notarié, soit par acte sous -seing privé déposé au rang des minutes d'un notaire. Le requérant s'adresse à son notaire pour constituer le dossier.

<sup>800</sup> En France, le rôle de publicité foncière est confié à une administration qui ne contrôle pas la validité du droit, mais contrôle les conditions formelles de publication, contrairement à la procédure en Allemagne où celui qui est chargé de la publicité, vérifie le fond du droit donc constitutif de droit, et généralement c'est une procédure qui est faite dans les tribunaux cantonaux. Rapport de la commission de la réforme de la publicité foncière, pour une modernisation de la publicité foncière, novembre 2018, pp 43.

<sup>801</sup>3e Chambre civile 18 octobre 2018, pourvoi n°17-26734, BICC n°897 du premier mars 2019 et Legifrance. Voir aussi la note de M. Serge Bérard, JCP. 2018, éd. N., Act. 830. Et Defrénois 2018, n°45 pp. 15.

permet aussi de prévenir les conflits de ce fait ; en permettant, par exemple, à l'acquéreur de vérifier le droit du vendeur sur l'immeuble (une solution au stellionat) et également, si le bien est purgé de tous droits.

Tout converge donc pour la réalisation de la sécurité foncière qui constitue une aspiration profonde des populations et des gouvernants.

## **Paragraphe 2 : Le foncier comme levier de développement agricole.**

« L'agriculture devrait être la première activité de santé. Le paysan doit précéder le médecin »<sup>802</sup>.

Le concept de développement durable s'est immiscé au fil des années dans les débats scientifiques, politiques et économiques jusqu'à devenir un véritable enjeu sociétal<sup>803</sup>. L'agriculture constitue un maillon important dans le concept de développement durable, car elle a une fonction multiple<sup>804</sup>.

La terre ne ment pas<sup>805</sup>. Dans l'histoire de l'humanité, rares sont les pays ayant connu une croissance économique rapide et qui ont vaincu la pauvreté sans que ces progrès aient été précédés ou accompagnés du développement de l'agriculture<sup>806</sup>. Elle a pour vocation la subsistance des populations, soit en produisant pour eux-mêmes soit de revendre les produits pour en tirer des moyens financiers pour leur survie. Mais, depuis quelques décennies, l'agriculture, qui était considérée comme un élément majeur dans l'amélioration et la modification de la structuration des économies<sup>807</sup>, est confrontée à des défis. La recherche de formules techniques, juridiques et économiques, pour une maîtrise du foncier au service du développement constitue une préoccupation des divers acteurs.

Le Bénin, pays essentiellement agricole, dispose d'énormes potentialités en terres cultivables<sup>808</sup>, mais l'accès à la terre est devenu très difficile pour les populations qui végètent dans la misère. Il se trouve que de vastes domaines sont acquis, soit par des non paysans qui ne les exploitent pas ; soit par de grandes entreprises qui utilisent les paysans comme des métayers ou des ouvriers agricoles sous-payés. Cette situation constitue un goulot d'étranglement, pour

---

<sup>802</sup> P. RABHI, N. Hulot, *Graines de possibles, regards croisés sur l'écologie*, éd. Calmann-Lévy, 2005, p. 220.

<sup>803</sup>J. Lairez, P. Feschet et al. (coord.), *Agriculture et développement durable. Guide pour l'évaluation multicritère*, Dijon/Versailles : Educagri éditions/Éditions Quæ, 2015.

<sup>804</sup>OCDE, *Multifunctionality. Towards an Analytical Framework*. Agriculture and food, Paris Coded publications, 2001.

<sup>805</sup> Maréchal Pétain.

<sup>806</sup>FAO, *l'importance de l'agriculture* ; [www.fao.org](http://www.fao.org). Consulté le 7 août 2019 à 11 h 10.

<sup>807</sup> P. Berthelie, A. Lipchitz, *Quel rôle joue l'agriculture dans la croissance et le développement ?* *Revue Tiers Monde*, 2005/3, n°183, p.603.

<sup>808</sup>Le Bénin dispose d'environ 7million d'hectares de terres cultivables dont 60% sont des terres rurales.

l'expansion de l'agriculture. Promouvoir le développement agricole en renforçant les droits fonciers des "petits producteurs" constitue alors une préoccupation majeure pour les gouvernants. La mise en œuvre de dispositifs de régulation, permettant d'encadrer la bonne gestion des terres agricoles, passe par une orientation de l'exploitation de la ressource (A) tout en impulsant la productivité et l'investissement agricole (B).

## **A- Orientation de l'exploitation de la ressource.**

On assiste progressivement à l'épuisement des ressources naturelles. Face à une régulation juridique fragile, la recherche pour d'autres nouveaux modes plus efficaces et plus rationnels sont entreprises. La protection de l'environnement, voire des ressources naturelles devient impérative car, l'environnement s'impose désormais comme « un facteur de paix et de développement »<sup>809</sup>. La régulation de l'accès au foncier et la sécurisation des droits sont donc au cœur des enjeux de gestion des ressources naturelles<sup>810</sup>.

La terre est pour le paysan, ce que le cahier constitue pour l'apprenant. Mais, accéder à cet outil de travail très indispensable constitue un véritable problème si, on en est pas propriétaire. Ces déséquilibres liés à la gestion du foncier rural restent du fait de l'homme. La raréfaction des surfaces cultivables, ne signifie pas que la terre est en quantité finie, mais elle est due d'une part à une mauvaise orientation de son utilisation (étalement galopante des villes, thésaurisation foncière, etc.) et d'autre part, à la mise en exploitation (agriculture industrielle) de ces terres.

### **1- L'obligation de mise en valeur des terres.**

Reprenant le discours du Maréchal Pétain, nous pouvons dire : « *La terre ne ment pas. Elle demeure votre recours. Elle est la patrie elle-même. Un champ qui tombe en friche, c'est une portion du "Bénin" qui meurt, une jachère de nouveau emblavée, c'est une portion du "Bénin" qui renâit* »<sup>811</sup>.

Où sont passés les vastes domaines appartenant à des collectivités, des familles et autres et qui faisaient la fierté de nos braves parents paysans ? Victimes silencieuses de l'individualisation, de la marchandisation, les grandes propriétés collectives ou familiales se

---

<sup>809</sup> M. PRIEUR, La protection de l'environnement, dans Mohammed BEDJAOUI, Droit International, bilans et perspectives, tome 2, Éditions A. Pedone, 1991, p.1085.

<sup>810</sup>Aurélié Binot et Alain Karsenty, « La question foncière, les ressources naturelles et l'environnement », Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Hors-série 4 | novembre 2007, mis en ligne le 11 juin 2008, consulté le 05 juillet 2016. URL : <http://vertigo.revues.org/301> ; DOI : 10.4000/vertigo.301.

<sup>811</sup>Discour du Maréchal Pétain du 25juin 1940, in P. Cognard, libération de la terre, [www.cndp.fr](http://www.cndp.fr), 2010\_02\_cercill.

réduisent peu à peu, devenant de petites exploitations en, laissant parfois certains paysans même sans terre. Autour des villages, le paysage agraire est caractérisé par un grand nombre de parcelles formant de petites exploitations ou soit, laissant parfois certains paysans même sans terre. Autour des villages, le paysage agraire est caractérisé par un grand nombre de parcelles formant de petites exploitations dont la taille moyenne ne dépasse guère 1,8 ha pour une famille de 7 personnes. Nombre de paysans travaillent sur des champs individuels de moins de 1ha, acquis par don ou par héritage<sup>812</sup>. De nombreuses personnes non paysannes résidant en milieu urbain, ont acquis de vastes espaces fonciers, non en vue d'y cultiver, mais dans un objectif de morcellement futur destiné à l'habitation.

Avec la poussée démographique, le besoin de logement aussi devient fort, et conduit à l'étalement rapide de la ville qui englutit les espaces agricoles. L'achat de ces terres agricoles, constitue une bonne affaire. En effet, un hectare acheté en 2001, à Baka<sup>813</sup> à 100 000FCFA soit 152,451 Euro, morcelé suivant une superficie de 500 m<sup>2</sup> par parcelle, reviendrait aujourd'hui à 3 200 0000 FCFA soit, 48784,207Euro<sup>814</sup>. Certes, peut-être qu'un placement dans les institutions financières rapporterait plus, mais il faut noter que le béninois est très méfiant par rapport aux banques car pour lui, la propriété d'un terrain semble une valeur refuge à toutes épreuves<sup>815</sup>. Mais pourquoi cette préférence pour la spéculation foncière et non la mise en valeur qui pourrait apporter un plus à l'économie ? Le Bénin a des réalités qui ne sont pas prises en compte par le droit ; des situations de non droit car, « *l'exigence de la preuve rejette tout ce qui ne peut être prouvé* »<sup>816</sup>, or les cas de décès mystiques pour des affaires de parcelles ne peuvent être prouvés.

Conscient de l'obstacle que constitue la thésaurisation des terres agricoles au développement, le législateur a institué par une réforme agraire, la mise en valeur des terres rurales et l'obligation pour tout acquéreur de terres agricoles, l'élaboration d'un projet de mise en valeur, agricole, halieutique, pastorale, forestière, etc. La réforme agraire inclut par conséquent « l'ensemble des dispositions prises pour modifier les conditions d'accès à la terre

---

<sup>812</sup> B. N'Bessa, Les exploitations agricoles des citadins en milieu rural : l'exemple béninois, Les Cahiers d'Outre - Mer, 1999, 52-207, p. 276.

<sup>813</sup>Baka est un village de la commune de Parakou, situé dans le 2<sup>em</sup> arrondissement. A la création de l'université de Parakou en 2001, dans le quartier Arafath, quartier voisin au village de Baka, le village a connu un essor de développement avec la construction des habitations.

<sup>814</sup>La conversion a été faite par nous-même. Sur un hectare de parcelle, après les opérations de lotissement, recasement, le propriétaire s'en sort avec 16 parcelles, avec un apport initial d'un hectare qui équivaut à 20 parcelles de 500 m<sup>2</sup>.

<sup>815</sup>J. Comby, De la volatilité foncière, [www.comby-foncier.com](http://www.comby-foncier.com). Consulté le 9 août 2019 à 20h10.

<sup>816</sup>CARBONNIER, Jean, L'hypothèse du non-droit, *Archives de philosophie du droit*, Sirey, Paris, 1963 ; repris in *Flexible droit*, p. 25-47



et aux ressources qu'elle permet de produire (mines exclues), interventions pouvant relever aussi bien des législateurs ou des puissances publiques que des vivants de la terre eux-mêmes »<sup>817</sup>. Elle consiste soit en une opération de développement rural, soit de toute autre opération réalisée pour préserver l'environnement conformément aux textes en vigueur en vue de la satisfaction des besoins, individuels ou collectifs, publics ou privés<sup>818</sup>. L'obligation de mise en valeur est faite à tout propriétaire de terres rurales, autres que l'Etat et les collectivités territoriales. Désormais, une mise au repos de terres agricoles dépassant deux ans, à partir de la cinquième année doit pouvoir être fertilisées par des plantes destinées à cet effet<sup>819</sup>. Le défaut de mise en valeur constaté, ces terres feront l'objet de mise en valeur agricole ou pastorale de la part de toute personne désireuse, dans les conditions fixées par la loi.

Cette réforme agraire, permettra aux paysans sans terres, notamment les jeunes agriculteurs sortis des écoles d'agriculture, dans l'impossibilité d'accéder à la terre, soit par héritage ou par achat de l'avoir ; Également, les femmes la couche la plus vulnérable, longtemps interdite d'accès au foncier, alors que « elles connaissent mieux la valeur d'un foncier plus que les hommes »<sup>820</sup>. Juridiquement, cette réforme d'une part protège le propriétaire des risques de contestation et d'autre part sécurise les paysans des risques d'expulsion arbitraire et leur permet de rentabiliser leurs investissements. L'écrit dans les procédures de négociation et des transactions était pratiquement inexistant ou incomplète et informel. Au niveau des délégations de droit d'exploitation, il était rare<sup>821</sup>. Par le truchement du contrat de bail, l'organisation des rapports entre les personnes au sujet de la disposition et la mise en valeur des terres furent réglées. Au-delà d'un meilleur encadrement de l'accès au foncier rural, la réforme foncière s'est intéressée à la préservation des terres rurales (2).

---

<sup>817</sup>Jessenne J-P, Vivier N, « Libérer la terre ! Une Europe des réformes agraires (vers 1750-1850) ? », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 2016/4 (n° 63-4/4 bis), p. 27-65. DOI : 10.3917/rhmc.634.0027. URL : <https://www-cairn-info.ezproxy.univ-perp.fr/revue-d-histoire-moderne-et-contemporaine-2016-4-page-27.htm>

<sup>818</sup>Art. 365 CFD.

<sup>819</sup>Art.367CFD.

<sup>820</sup>N. MAHINO, Directeur exécutif de l'Association mission intégrale pour l'Eglise, in *Achat massif des terres ; une menace pour les femmes rurale*, Flamme d'Afrique, mai 2015,

<sup>821</sup> « Transactions foncières et « petits papiers », in Lavigne Delville P., 2002, *Les pratiques populaires de recours à l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale. Eclairages sur des dynamiques d'innovation institutionnelle*, Montpellier, IRD.

## 2- La préservation des terres rurales.

L'artificialisation des sols est irréversible. Elle doit donc être enrayée car le béton n'est pas comestible : « *C'est facile d'urbaniser, mais l'agriculture, c'est important, pour vous, pour vos enfants* »<sup>822</sup>.

La propriété a connu des évolutions historiques. Le modèle d'évolution est en définitive très simple ; il postule que l'homme évolue, au rythme d'un progrès irréversible, de la propriété communautaire à la propriété individuelle, en passant par une étape intermédiaire qui est la propriété collective<sup>823</sup>.

Le phénomène des communautés familiales ou collectivités familiales n'est pas l'apanage de l'Afrique. Il a également existé dans les pays occidentaux, même en France notre référence. « *Le phénomène des communautés familiales, très présentes dans les régions de la France centrale à l'époque moderne, fut longtemps présenté comme la simple survivance de traditions propres à des populations spécifiques, dont l'isolement ou la pauvreté auraient permis la préservation de traits culturels issus d'un très lointain passé* »<sup>824</sup>. Mais, dans ces communautés familiales, à la différence de celles d'Afrique, elles avaient une organisation sophistes de formation des engagements. Elles faisaient recours à l'écrit et au notaire dans les différents contrats<sup>825</sup> surtout dans le domaine de l'exploitation des terres agricoles.

L'engloutissement des terres agricoles par la ville, l'effritement et l'émiettement des domaines agricoles deviennent une vive préoccupation. Comment arrêter la saignée ? Si nous n'héritons pas la terre de nos parents et nous l'empruntons à nos enfants, il va falloir la leur rendre. Ainsi, le législateur béninois a pris certaines dispositions allant dans le cadre de la préservation de ces terres par lesquelles nous arrivons à subvenir à notre faim. Pour y parvenir :

- l'interdiction d'acquisition des terres agricoles est faite à toute personne étrangère c'est dire les non nationaux. Ils peuvent par le truchement du bail emphytéotique et la location accéder aux terres agricoles. Les entreprises, au sein desquelles les nationaux disposent de la majorité des parts, peuvent acquérir des terres rurales<sup>826</sup>. Cette mesure permettra

---

<sup>822</sup> Emmanuel Vandame, vice-président du Gab-IdF, Redonner un sens à la préservation des terres agricoles, La lettre du cadre.fr, Territorial, 8mars 2018, [http : //www.lettreducadre.fr/](http://www.lettreducadre.fr/), consulté le 10 août 2019 ,18h12.

<sup>823</sup> A. Karsenty. « Propriété foncière et environnement en Afrique », Journal des économistes et des études humaines, volume 7, numéro 2-3, pp. 435–452.

<sup>824</sup> B. Derouet, « La terre, la personne et le contrat : exploitation et associations familiales en Bourbonnais (XVIIe-XVIIIe siècles) », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 2003/2 (no50-2), pp. 27-51.

<sup>825</sup> Idem.

<sup>826</sup> Art. 11 ss du Décret N°2015-6029 du 29 janvier 2015, fixant les modalités d'acquisition des terres rurales en République du Bénin.

aux collectivités, familles et individus de garder les terres dans leur patrimoine en vue de leur pérennisation.

- Toute acquisition de terres rurales, ne doit pas dépasser 1000 hectares. Selon le nombre d'hectare à acquérir, il faut un projet de mise en valeur et des autorisations, qui sont accordées de façon ascendante<sup>827</sup>. Ici, l'intervention est graduelle pour éviter les complaisances, les projets fallacieux et fantaisistes.
- Le droit de préemption<sup>828</sup>, tel conçu par le législateur béninois, est un droit de préemption publique accordé à l'ANDF qui, en cas de vente d'une terre rurale, doit être informée par le propriétaire qui est contraint ou décide de vendre, de son intention. Cette déclaration de vendre se fait sur un imprimé disponible à l'ANDF. L'Agence est l'acquéreur prioritaire, mais le prix d'acquisition est fixé par le propriétaire. Il peut être convenu de baisser le prix. En cas de désaccord, le juge intervient. Ce droit permet d'enrayer la disparition des terres agricoles et réduire les difficultés d'accès au foncier agricole. Ces immeubles pourront faire l'objet d'une location-vente ultérieurement.
- Le bail à plantation : ce bail a le même régime juridique que le bail à construction<sup>829</sup>. Le preneur réalise les plantations, en demeure propriétaire jusqu'à l'expiration du bail. Le bailleur acquiert la propriété au renouvellement ou à l'expiration. Avec la production du biodiesel, les investisseurs achètent les terres pour réaliser leurs plantations, désormais les terres feront toujours parties du patrimoine des propriétaires et à la fin du bail, ils auront également les plantations.

La préservation des terres agricoles a de nombreux avantages pour le développement socio-économique et environnemental : les terres des communautés seront conservées, le capital "terre" sera disponible : Augmentation de la production vivrière destinée à la consommation, la baisse du taux de l'exode rurale et du chômage. « *Une erreur ne s'aménage pas, elle s'abandonne. Et je crois profondément que le temps est venu de changer de paradigme si l'on ne veut pas disparaître* »<sup>830</sup>.

---

<sup>827</sup> Selon la loi foncière : pour une acquisition comprise entre 2et 20 hectares, il faut l'approbation préalable du conseil communal ou municipale ; au-delà de 20- 100 hectares, le projet de mise en valeur sera approuvé par l'ANDF, après avis du conseil communal ou municipal ; pour une superficie supérieure à 100hectares et inférieure à 500hectares, il faut l'approbation du conseil communal ou municipal, l'avis favorable de l'ANDF et l'approbation du ministre en charge du foncier. Au-delà de cinq cents hectares, le projet de mise en valeur est approuvé par Décret pris en conseil des ministres.

<sup>828</sup> Décret N°2015-009 du 29 janvier 2015, fixant les modalités d'exercice du droit de préemption et de la location-vente des immeubles préemptés et expropriés.

<sup>829</sup>Cass. 3e civ., 23 nov. 2017, no 16-16815, PB.

<sup>830</sup>P. Rabhi ,N. Hulot, *Graines de possibles, regards croisés sur l'écologie*, éd. Calmann-Lévy, 2005, p. 128

La bonne gestion du foncier par l'orientation des ressources permettra également la croissance de la productivité et de l'investissement (B).

## **B- Croissance de la productivité et de l'investissement.**

« La richesse d'un pays ne réside pas dans des billets sans garantie qu'il peut émettre à volonté, mais dans son industrie et son agriculture »<sup>831</sup>. Le Bénin est un pays essentiellement agricole : la part du PIB agricole dans l'économie béninoise est de 32% avec une importante population rurale<sup>832</sup>. Faisant partie des PMA, malgré ses potentialités dans le domaine agricole, sa sécurité alimentaire est menacée. Faire du Bénin, une puissance agricole, est le défi que les gouvernants se sont assignés. La réduction de la pauvreté passera par la capacité d'assurer durablement la souveraineté alimentaire de la population. Ainsi, la réforme agraire vise d'une part l'accroissement de la production (1) et d'autre part l'impulsion pour l'investissement agricole (2).

### **1- Accroissement de la production.**

La recherche de l'autosuffisance alimentaire constitue un élément de politique agricole et économique<sup>833</sup>. La satisfaction de tous les besoins alimentaires par l'accroissement de la production nationale constitue un objectif à atteindre par les gouvernants. Elle présente des avantages divers aux pays. L'accroissement de la productivité agricole permet le développement de la population et également de l'économie. Sa mise en œuvre ne peut résulter que d'une politique agricole ; il faut des mesures d'accompagnement. Le gouvernement, pour honorer ses engagements internationaux (lutter contre la faim et la malnutrition), a pris des mesures de politique agricole et a élaboré des programmes sur l'appui au développement de la production.

Pour la mise en œuvre de son P.A.G dans le secteur agricole, le gouvernement a adopté un plan stratégique de relance du secteur agricole<sup>834</sup>(PSDSA). Ce plan stratégique a pris plusieurs mesures pour parvenir à l'accroissement de la productivité et à la réduction de la pauvreté :

---

<sup>831</sup>G. Le Bon, Les incertitudes de l'heure présente, Réflexions sur la politique, les guerres, les alliances, la vie, le droit, la morale, les religions, les philosophies, etc., 1923, P.33,

<sup>832</sup> Ali magri, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation française, fiche Bénin, 14 juillet 2016

<sup>833</sup> M. Labonne (1985) L'autosuffisance alimentaire en question In : Bricas N. (ed.), Courade Georges (ed.), Coussy J. (ed.), Hugon P. (ed.), Muchnik J. (ed.) Nourrir les villes en Afrique sub-saharienne, Paris, 1985, L'Harmattan, p. 363.

<sup>834</sup> Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA) 2025 et Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle PNIASAN 2017 - 2021

- amélioration de la technique : divers facteurs interviennent dans la croissance de la productivité à savoir : l'eau, le climat, le sol, les espèces végétales et animales, les prédateurs, la mécanisation agricole ou les techniques agronomiques. Pour faire face aux risques de changements climatiques, il est prévu des actions d'adaptation (mise à disposition d'informations climatiques de qualité ; actions liées à la gestion durable des ressources naturelles). La mise en œuvre des actions de contrôle phytosanitaire par l'utilisation des pesticides chimiques et biologiques en vue d'un bon suivi des espèces végétales et animales et la lutte contre les prédateurs. Des actions d'évaluation de l'impact environnemental, de mise en œuvre de plan de gestion environnementale et de mise en œuvre de bonnes pratiques de gestion de la fertilité des sols et de contrôle phytosanitaire ont été prises.
- des actions pour motiver les agriculteurs : mise en œuvre d'actions de formation et de renforcement de capacités des acteurs (amélioration des techniques de production, organisation des méthodes de production, utilisation des matériels et des semences...), des projets de développement<sup>835</sup> (cinq projets phares sont mis en œuvre et plusieurs filières agricoles sont concernées ; trente projets prioritaires agricoles sont élaborés. Plusieurs autres projets de développement<sup>836</sup> sont mis en œuvre sous la tutelle d'autres ministères, par le biais d'ONG, ou par des PTF.

La volonté du gouvernement à faire du foncier un levier de développement se manifeste aussi par l'impulsion pour l'investissement agricole.

## **2- Impulsion pour l'investissement agricole.**

« Seul, on va plus vite. Mais ensemble, on va plus loin »<sup>837</sup>.

*« Si l'on souhaite que, d'ici l'an 2050, l'Afrique subviene à ses propres besoins et contribue à une demande mondiale croissante de produits alimentaires, une coordination ciblée et une collaboration adéquate entre les gouvernements, les bailleurs de fonds, les*

---

<sup>835</sup>Voir tableaux des différents projets en annexe.

<sup>836</sup>Les projets de la coopération bénino-allemande tels que le ProPFR et le Projet d'adaptation de l'Agriculture au Changement Climatique (PACC) ; 67 - Le programme d'Appui au Secteur du Développement Rural (PASDER), le Programme de Développement des Infrastructures économiques marchandes (PDIEM) et le Programme d'Appui au plaidoyer des organisations socioprofessionnelles agricoles et artisanes (AP-OSP), le Programme d'Appui à l'Entrepreneuriat privé (PAEP) et le Programme d'Appui à la Formation Professionnelle Agricole et Artisan (PAFPAA) de la Coopération Suisse (DDC) ; - Le portefeuille de projets de la FAO ; - Les projets d'investissements structurants du portefeuille de l'UNCDF ; - Le Projet d'Appui au Renforcement des Acteurs du Secteur Privé (PARASEP - UE et AFD) ; et - Le projet Approche Communale pour le Marché Agricole au Bénin (ACMA Pays-Bas et IFDC)

<sup>837</sup>Proverbe africain.

*entrepreneurs, la communauté internationale et les investisseurs s'imposent. Les fonds de capital-investissement spécialisés dans les PME agricoles pourraient contribuer à cet objectif en mettant intelligemment et patiemment des fonds à disposition des entreprises prometteuses. Ces dernières deviendraient ainsi des acteurs majeurs en termes d'approvisionnement alimentaire, de création d'emplois et de réduction de la pauvreté »<sup>838</sup>. Le moteur d'augmentation de la productivité pour un environnement durable est indubitablement l'investissement dans l'agriculture. Il est réalisé par divers acteurs et peut prendre diverses formes :*

- l'investissement réalisé par les agriculteurs : comme facteurs primaires de production, il y a la terre et la main- d'œuvre<sup>839</sup>. Le paysan engage son propre capital foncier, matériel et son travail. La terre, bien sécurisée, lui sert de garantie pour avoir un crédit, qu'il investit dans l'acquisition des équipements et machines, des intrants pour fertiliser le sol. La mise en commun de tout ce capital permet d'avoir un rendement meilleur.
- L'investissement public : il consiste, de la part des États, à offrir des conditions favorables pour améliorer la productivité (la réalisation des infrastructures, l'organisation des formations, etc.). La réalisation d'infrastructures routières permettra aux agriculteurs de transporter facilement les produits vers les centres d'écoulement. L'installation des unités de production facilitera la transformation des produits à moindre coût et épargnera des avaries. En matière de formation, les paysans seront formés sur les méthodes efficaces d'exploitation des terres, des machines, des intrants etc. La mise à leur disposition des encadreurs pour le suivi sera également un gain de productivité.
- La contribution des collectivités territoriales serait très indispensable à l'atteinte de cet objectif de croissance de productivité.

---

<sup>838</sup>J. Parkes, Agriculture africaine : quel rôle pour le capital-investissement ? Jeune Afrique, 16 juillet 2015, consulté le 13 août 2019.

<sup>839</sup>Saifullah Syed and Masahiro Miyazako, Promouvoir l'investissement dans l'agriculture aux fins de gains de production et de productivité, Document préparé dans le cadre du projet appuyant l'étude de mesures appropriées destinées à intensifier les investissements agricoles et à augmenter la production vivrière. Rome, Italie, FAO, 2013.

## **SECTION 2 : Entre protection des droits et stabilité sociale : la protection contre les atteintes au droit de propriété.**

*« La propriété, c'est l'inviolabilité dans la personne de celui qui la possède : moi-même, avec les nombreuses armées qui sont à ma disposition, je ne pourrais m'emparer d'un champ, car violer le droit de propriété d'un seul, c'est le voiler dans tous. »<sup>840</sup>*

La propriété est le droit d'user, de jouir, de disposer des choses, de la manière la plus absolue pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements<sup>841</sup>. La propriété est inviolable et sacrée. Elle a une valeur constitutionnelle et constitue un droit « naturel et imprescriptible de l'homme »<sup>842</sup>. Mais, la loi apporte une atténuation au caractère absolu du droit de propriété : le droit de propriété est garanti ; il ne peut y être porté atteinte que par nécessité publique ou dans l'intérêt général de la collectivité, et ce, conformément aux dispositions des lois appropriées<sup>843</sup>.

### **Paragraphe 1 : L'atteinte pour l'intérêt général.**

*« On ne saurait déduire des principes de l'économie politique que l'intérêt personnel dûment éclairé œuvre toujours au service de l'intérêt général. Il n'est même pas vrai que l'intérêt personnel soit généralement éclairé »<sup>844</sup>.*

Nul ne peut être privé ou dessaisi de son droit de propriété que pour cause d'utilité publique. Ainsi, devant l'intérêt public, le droit individuel s'efface. Parlant d'intérêt public ou général, « en politique, est une notion qui décrit la finalité de l'action de l'Etat au niveau d'un pays sans qu'il soit nécessaire d'en définir le contenu exact. Il peut être à la fois la somme des intérêts particuliers et un intérêt spécifique à la collectivité qui transcende les intérêts des individus. Pour les partisans de l'utilitarisme, la recherche de l'intérêt général consiste à maximiser le bonheur individuel du plus grand nombre des membres d'une société »<sup>845</sup>. En effet, la question du rôle de l'État dans la mise en œuvre des politiques sociales est aujourd'hui au cœur d'un grand nombre de débats. Pour les interventionnistes keynésiens, la compétence de l'État va au-delà de sa fonction régaliennne. La fonction d'allocation recouvrant les missions de justice, police, défense, doit s'étendre à la prise en charge des infrastructures à savoir :

---

<sup>840</sup> Napoléon 1er.

<sup>841</sup> Art. 544 du Code civil français.

<sup>842</sup> Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

<sup>843</sup> Art. 14, CADHP du 18 juin 1981, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986.

<sup>844</sup> John Maynard Keynes, (1883-1946), La fin du laissez-faire, 1924.

<sup>845</sup> "Toupictionnaire" : le dictionnaire de politique, toupie.org.

chemin de fer, réseaux téléphoniques et électriques<sup>846</sup>, etc. Pour réaliser pleinement cette fonction, l'Etat doit disposer de certains biens<sup>847</sup> surtout immobiliers, ce qu'il ne dispose pas suffisamment. La loi l'autorise à devenir propriétaire de certains biens appartenant à autrui. Pour acquérir ces biens, des possibilités lui sont offertes : user des moyens du droit commun (l'acquisition amiable, vente, échange, donation), user des prérogatives du droit public (réquisition, expropriation pour cause d'utilité publique, confiscation, préemption)<sup>848</sup>. La technique à laquelle l'État recourt le plus souvent est l'expropriation. Mais, elle se réalise dans une anarchie totale créant des tensions sociales. C'est pourquoi, le législateur a procédé au renforcement des règles (A) et institue le droit de préemption (B).

## **A- Renforcement des règles de l'expropriation.**

Tant qu'on n'est pas propriétaire, on ne peut s'imaginer combien il est ignoble de porter atteinte à la propriété<sup>849</sup>. Pour la réalisation des infrastructures en vue du développement du pays, l'État a besoin des moyens, surtout le support matériel qu'est l'espace, c'est-à-dire le sol. Pour y accéder, l'État procède par expropriation. Elle permet à la personne publique qu'est l'État de contraindre, soit le particulier, soit une personne morale à céder son bien immobilier moyennant le paiement d'une indemnité. Mais, cette opération s'accompagne presque toujours de manœuvres foncières et les terrains sont détournés au profit des intérêts personnels. Cette procédure, des fois arbitraires, ne rencontre pas toujours l'adhésion des populations et crée parfois des crises entre les populations et les autorités. Le législateur, en organisant la procédure d'expropriation, a renforcé les règles (1) tout en l'encadrant institutionnellement (2).

### **1- Une procédure d'expropriation renforcée.**

Au Bénin, il n'y avait pas une procédure formelle d'expropriation, bien qu'un vieux décret colonial<sup>850</sup> existe dans le domaine. En effet, les conséquences du dualisme juridique se sont étendues dans le domaine de l'expropriation. Les détenteurs de terres ne disposant pas de titre formel de propriété sont considérés comme des présumés propriétaires, leurs droits n'étant

---

<sup>846</sup> Les fondements de l'intervention de l'État, <http://libertariens.chez-alice.fr/>.

<sup>847</sup> FLEINER-GERSTER, Thomas. *Théorie générale de l'État*, Nouvelle édition [en ligne]. Genève : Graduate Institute Publications, 1986, consulté le 14 août 2019, <<http://books.openedition.org>.

<sup>848</sup> KAMYAR Gholamreza, *L'expropriation pour cause d'utilité publique en droit français et en droit iranien ; contribution à l'évolution du droit iranien*, sous la direction de Sylvie Ferre-Andre. - Lyon : Université Jean Moulin (Lyon 3), 2013, [www.theses.fr](http://www.theses.fr).

<sup>849</sup> Tristan Bernard en verve, édit.1971.

<sup>850</sup> Décret du 25 novembre 1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire en AOF.



aucunement assurés par l'Etat. Ainsi, voulant réaliser des infrastructures communautaires ou nationales, les terres ciblées dans le domaine choisi étaient arrachées aux présumés propriétaires qui désormais sont considérés comme des "sinistrés" « de telle ou telle opération, un peu comme si l'expropriation était un cataclysme naturel ». <sup>851</sup> Ils sont dédommagés en retour par l'attribution d'autres parcelles, ce qui des fois prend du temps à être réalisé <sup>852</sup>. Les populations parfois s'opposent à l'implantation du projet sur le site choisi et s'obstinent à libérer les lieux <sup>853</sup>. Du côté des autorités, on observe le non-respect des procédures <sup>854</sup>, ce qui constitue également une source de tension et de résistance au niveau des populations. La constitution béninoise, dans son article 22, énonce « nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique moyennant une juste et préalable indemnité. » <sup>855</sup>. C'est ainsi qu'une conformité des règles de l'expropriation aux règles constitutionnelles fut établie. L'expropriation peut être déclenchée selon une procédure ordinaire ou une procédure d'urgence.

La procédure ordinaire d'expropriation comprend une phase administrative au cours de laquelle, l'utilité publique du projet doit être démontrée et une autre phase au cours de laquelle le transfert de propriété se réalise suivi de l'indemnisation des expropriés.

La procédure d'expropriation comprend une 1<sup>re</sup> phase administrative préparatoire au cours de laquelle la personne publique (État, collectivités...) doit démontrer l'utilité publique de son projet, et une 2<sup>e</sup> phase judiciaire servant à transférer la propriété à la personne publique et à indemniser l'exproprié.

- La déclaration d'utilité publique (DUP) par l'autorité compétente <sup>856</sup>: l'acte de déclaration d'utilité publique est soit une loi, un décret ou un arrêté. Cet acte doit indiquer la situation géographique de la zone concernée, le délai de réalisation de l'expropriation, qui ne peut être supérieur à un an.
- L'ouverture de l'enquête parcellaire (enquête commodo-incommodo) d'une durée d'un mois, elle est constatée par le rapport du président de la commission d'enquête, qui détermine les parcelles de terre et tous les droits immobiliers à exproprier, leurs propriétaires et toutes les personnes susceptibles de prétendre à un dédommagement,

---

<sup>851</sup>J. Comby, La réforme du droit foncier au Bénin - Éléments de constat, [www.comby-foncier.com](http://www.comby-foncier.com).

<sup>852</sup> DCC 18/172 du 14 août 2018. DCC 00-032.

<sup>853</sup>L.K. AYITCHEHOU, P C BLALOGOE, M. CHABI, Programme d'aménagement touristique de la zone de la route des pêches au BENIN : Controverse ou rejet sociale, *Revue Espace Géographique et Société Marocaine*, N°20/21 janvier 2018, p. 191.

<sup>854</sup> Aff. SOSSOU ALLAGBE/Mairie de Sè, CS, 20 mai 1999, 39/CA.

<sup>855</sup> Art .22, Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

<sup>856</sup> Pour une opération d'envergure nationale, l'autorité compétente est PR, un responsable régional ou un ministre ; sur le plan local, ce privilège revient à la commune.

suivant le plan général provisoire des propriétés qu'il y joint. Ce rapport fait l'objet de publication par tous les moyens (affichage, vulgarisation, communiqué radio, crieur public, etc.). Les propriétaires ont deux mois pour porter toutes informations sur l'immeuble exproprié (nom des locataires, les personnes titulaires de droits réels).

- Prise de l'arrêté de cessibilité : il est pris par l'autorité compétente dans un délai de six mois à compter de la publication de l'acte déclaratif d'utilité publique et publié au J.O. ou dans un J.A. Elle déclare expropriés tous les immeubles situés dans le périmètre concerné et compris dans le plan y annexé, ou les droits réels immobiliers auxquels l'expropriation est applicable, sans qu'il soit besoin d'énumérer individuellement les terrains autres que ceux immatriculés ou cadastrés ou faisant l'objet de titre de concession ou de location domaniale que l'enquête aurait révélés.
- La tentative amiable : après cette étape, une commission est mise sur pied pour rencontrer les propriétaires concernés, évaluer les indemnités d'expropriation et les immeubles susceptibles d'être assujettis à la redevance de plus-value. Elle est assistée d'un géomètre expert agréé qui se charge de la délimitation de chaque propriété. Une fois le projet d'expropriation est déclaré d'utilité publique et l'arrêté de cession notifié aux propriétaires, le transfert de propriété peut se faire, à défaut, la partie la plus diligente saisit le tribunal par simple lettre ou par assignation.
- L'indemnité d'expropriation : le montant de l'indemnisation doit être équitable, reflétant un équilibre entre l'intérêt public et ceux qui sont affectés par l'expropriation, eu égard aux circonstances qui y sont liées<sup>857</sup>. Cette indemnité doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation, elle doit lui permettre d'acquérir un bien équivalent à celui dont il est dépossédé. Les améliorations faites après la prise d'ordonnance ne sont pas prises en compte.

L'intervention du juge dans la procédure d'expropriation est capitale. Il intervient en cas d'accord amiable de cession comme dans le cas de désaccord. En cas de transfert de propriété par accord amiable, le juge en possession du dossier d'expropriation, dans un délai de trente jours, fixe l'indemnité d'expropriation et ordonne la prise en possession de l'expropriant. En cas de désaccord, la partie la plus diligente saisit le juge, par simple lettre ou requête. Le juge prononce une ordonnance d'expropriation, qui a pour effet de transférer juridiquement la propriété des biens et des droits réels de l'exproprié à l'expropriant. En cas de désaccord sur le

---

<sup>857</sup> Art.212, CFD.

montant de l'indemnisation, le juge intervient pour la fixation du montant. En matière de procédure d'urgence, le juge joue également un rôle primordial.

La possibilité est accordée aux anciens propriétaires ou leurs ayants droit de demander la rétrocession dans un délai de dix ans à compter de l'ordonnance d'expropriation, si les immeubles n'ont pas reçu la destination prévue.

L'expropriation peut être déclenchée par une procédure d'urgence : cette procédure est enclenchée en cas de réalisation d'un projet urgent notamment en matière militaire, d'assainissement urbain, d'hygiène ou de salubrité publique<sup>858</sup>. Ici, les délais pour intervenir sont abrégés<sup>859</sup>. Même les cas de contestation de la part des expropriés ne donnent pas lieu à une suspension de la procédure. Le tribunal se charge de fixer le montant à verser par l'autorité expropriante, qui en cas de déménagement immédiat, fournit aux populations l'hébergement ou une provision sur indemnité d'éviction.

Le législateur ne s'est pas contenté de renforcer les règles de l'expropriation, il a institué également un cadre de bonne exécution (2).

## **2- Encadrement institutionnel de l'expropriation.**

L'expropriation pour cause d'utilité publique est une opération légale de transfert des droits de propriété liés aux biens d'une personne privée à l'État, en vue de la réalisation d'un projet d'intérêt général. Elle fait partie des impacts négatifs d'un projet, tout comme la pollution ou d'autres désagréments temporaires ou permanents qui pèsent sur les personnes et sur l'environnement naturel<sup>860</sup>. Source de nombreuses tensions sociales, l'expropriation est réalisée, parfois sans dédommagement<sup>861</sup>, avec dédommagement tardif ou sous - évaluation du dédommagement. Pour une expropriation juste, respectant les droits de l'homme et limitant les risques de prédation, il est mis sur pied ces commissions de gestions et un fond national de dédommagement.

Pour assurer la fiabilité, l'équité en matière d'expropriation, il a été créé une commission<sup>862</sup> chargée de l'enquête commodo et incommodo. Cette commission a pour mission de procéder à l'identification et au bornage des terrains concernés par la procédure

---

<sup>858</sup> Art. 245 CFD, op.cit.

<sup>859</sup> Arts 246 et 248 idem.

<sup>860</sup>Lado, Hervé. « Prédation et expropriation pour cause d'utilité publique au Cameroun », *Revue internationale des études du développement*, vol. 231, no. 3, 2017, pp. 33-55.

<sup>861</sup>Cas des 177 propriétaires expropriés du site de la cimenterie d'Onigbolo depuis près de 40 ans. Voir pétition en annexe.

<sup>862</sup> Décret 2015 -013 du 29 janvier 2015, portant composition et fonctionnement de commission d'enquête de commodo et incommodo et indemnisation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

d'expropriation, d'identifier les titulaires de droits réels relatifs aux dits terrains, de délimiter par des panneaux le périmètre concerné et de démarquer les propriétés, objets de contestations de celles qui ne le sont pas. Cette commission est composée selon la qualité de l'expropriant<sup>863</sup>. Elle se charge de la convocation des expropriés, de recueillir les observations du public dans un registre élaboré à cet effet. A la fin de l'enquête, elle produit un rapport<sup>864</sup> :

- La commission d'évaluation des indemnités : prévue par le code foncier<sup>865</sup>, cette commission est chargée de procéder à l'évaluation des indemnités à allouer aux propriétaires et à tous autres intéressés ainsi que de l'estimation de la valeur nouvelle des propriétés assujetties à la redevance de la plus-value. Elle convoque les propriétaires relevés lors de l'enquête de commodo et incommodo par voie administrative ou par courrier avec accusé de réception et entend les titulaires de droits réels également. La commission, pour l'accomplissement de sa mission, devra se déplacer et visiter les terrains. Un procès-verbal circonstancié des opérations est dressé, selon les conditions fixées par la loi<sup>866</sup>. Le PV sanctionnant les travaux d'évaluation des indemnités est transmis à l'autorité expropriante pour accord, qui par simple requête, soumet le dossier de l'indemnisation au président du tribunal du lieu de situation des immeubles concernés pour homologation.
- Le Fonds de Dédommagement Foncier : ayant la forme d'un établissement public à caractère technique et scientifique de type spécifique doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière ; le fonds a pour mission de renforcer et de simplifier l'accès de l'Etat et des collectivités territoriales à la terre dans le cadre de leurs politiques de développement et pour leurs différents besoins d'utilité publique. L'indemnisation des personnes physiques ou morales, ayant subi un préjudice, du fait de la réorganisation du régime foncier ou des décisions des juridictions dans l'application des dispositions du code<sup>867</sup>. Ainsi, le FDF a pour attributs :

---

<sup>863</sup>Si l'autorité expropriante est l'Etat, le président de la commission est soit le ministre en charge du domaine et du foncier ou son représentant et à défaut le préfet et pour membres un représentant élu des expropriés et le représentant du ministère au profit de qui l'expropriation est faite. Si l'expropriation est réalisée par une autorité territoriale, la présidence revient au maire ou son représentant, comme membres, un représentant élu des expropriés et un représentant de la collectivité bénéficiaire.

<sup>864</sup>Art. 12, Décret 2015-10, op. cit.

<sup>865</sup>Art.228 CFD.

<sup>866</sup>Art.24, Décret 2015-10, op. cit.

<sup>867</sup>Art 539, loi 2017-15 op. cit.

- d'apporter un concours financier à l'accès de l'État et des collectivités territoriales à la terre au Bénin et à l'étranger dans le cadre de la mise en œuvre de leurs politiques de développement pour les nécessités de l'intérêt public,
- d'assurer les procédures : d'expropriation, de dédommagement et de préemption,
- d'assister l'État dans le rachat d'immeubles bâtis en faveur d'un occupant de bonne foi menacé d'expulsion forcée dans le cadre de l'exécution d'une décision de justice,
- d'assurer la location-vente des immeubles aux parties intéressées dans le cadre de l'expropriation ou de préemption, solution à l'expulsion,
- de réaliser toutes les opérations foncières au nom de l'État et des collectivités territoriales,
- la gestion, la conservation et la mise en exploitation des biens du domaine immobilier de l'État par les citoyens qui le désirent lui revient,
- d'assister financièrement l'ANDF dans la mise en œuvre de sa politique foncière<sup>868</sup>.

La spoliation violente et arbitraire crée une situation d'injustice conduisant à des crises et instabilités sociales, tellement l'attachement de la population à la terre est légendaire et historique. Devenu une priorité des gouvernants, le foncier fait l'objet d'une politique dont le principe est la justice sociale. Ces différentes commissions et institutions contribueront à instaurer une justice sociale et la construction de l'unité nationale.

## **B- L'atteinte par le droit de préemption.**

Le droit de préemption est la faculté donnée par la loi à une personne publique ou à une personne morale de droit public d'acquérir de préférence à toute autre personne un immeuble, lorsque son propriétaire manifeste sa volonté de le vendre<sup>869</sup>. La priorité est donnée à la personne publique de se prononcer sur toute transaction foncière portant sur un immeuble et faire connaître son option avant toute conclusion de transaction. Ce droit est souvent confondu avec l'expropriation, mais ils se distinguent l'un de l'autre. En matière de préemption, c'est le propriétaire qui décide de la vente et peut y renoncer également. Or, en matière d'expropriation, le propriétaire est contraint de céder le bien.

La préemption immobilière n'est pas très développée dans la législation béninoise. Elle était exercée par l'administration de l'enregistrement au profit du trésor dans un délai de six mois à compter de la date d'enregistrement, sur tout immeuble, droits immobiliers, fonds de

---

<sup>868</sup>Art .4 Décret n° 2015-008 portant attribution, organisation et fonctionnement du FDF.

<sup>869</sup>Art.1, Décret n°2015-009 du 29 janvier 2015, fixant les modalités d'exercice du droit de préemption et de location -vente des immeubles préemptés ou expropriés.

commerce ou de clientèle, droit à un bail ou au bénéfice à une promesse de bail portant sur tout ou partie d'un immeuble dont elle estime le prix de vente insuffisant, en offrant aux ayants droit le montant le prix fixé majoré d'un dixième<sup>870</sup>. Le législateur foncier l'a institué en vue d'une bonne gestion de l'utilisation des terres et particulièrement, les terres agricoles. Ce droit de préemption n'est accordé qu'aux personnes publiques (1) et sa procédure est encadrée (2).

### **1- Un droit de préemption publique.**

Selon la législation foncière, l'exercice du droit de préemption est reconnu aux collectivités territoriales, à l'État et à l'ANDF<sup>871</sup>. Ce droit donne le privilège, à leurs bénéficiaires, de se porter acquéreur prioritaire lorsqu'un bien immobilier est en vente. Le droit de préemption est exercé sur des immeubles de toute nature tels que : les terres se trouvant dans le domaine agricole, les bâtiments d'habitation qui font partie de l'exploitation agricole, les maisons individuelles, les immeubles en copropriété, les immeubles en indivision. Ce droit est réservé aux communes et aux organismes publics dans leur ensemble ; également nommé « droit de préférence », le droit de préemption représente une institution à part entière. C'est un droit applicable par les communes dans un objectif légalement très encadré d'utilité publique.

- Seule l'ANDF exerce le droit de préemption sur les terres rurales ; toute transaction effectuée sur les terres rurales sans requérir le visa ou l'avis de préemption de l'ANDF est nulle et de nul effet. Ce dispositif est mis en place pour éviter la vente anarchique, le morcellement sauvage, et les conditions d'utilisation des terres agricoles. Très efficace contre la dépossession des agriculteurs, elle permettra de mettre des terres aux dispositions des paysans qui n'en disposent pas. Elle permet un contrôle efficace des transactions sur les terres rurales.
- Pour ce qui concerne les immeubles en milieu urbain, le droit de préemption revient aux collectivités locales. Elles exercent leur droit de préemption sur les terres urbaines pour lesquelles elles ne sont pas signataires d'actes administratifs. La préemption permet à la collectivité locale de saisir les opportunités du marché foncier pour la conduite des travaux d'aménagement de son territoire<sup>872</sup>. Dans l'exercice de leur droit de préemption, l'État et les collectivités territoriales peuvent solliciter l'ANDF sur la base d'une

---

<sup>870</sup>Art.20, Ordonnance n° 002/PR/MFAE du 10 janvier 1966, portant codification des impôts directs et indirects.

<sup>871</sup>Arts. 362,422, 528 CFD.

<sup>872</sup> J. Comby, V. Renard, Évaluation du droit de préemption, publié en annexe du rapport de Jacques Guyard à l'Assemblée nationale sur la législation du logement et de l'urbanisme, mars 1991, [www.comby-foncier.com](http://www.comby-foncier.com).

convention. Dans le cadre de l'exécution d'une décision de justice, ordonnant une expulsion, l'Etat préempte par l'intermédiaire de l'ANDF dans le cas où le CCF n'a pas pu réussir dans les négociations.

Le besoin de logement est devenu une préoccupation pour les gouvernants. Et pour la mise en œuvre de leur politique de l'accès égal à la terre à tous les citoyens, le droit de préemption est institué. Il constitue un outil de maîtrise foncière mis à la disposition des collectivités et de l'Etat pour la satisfaction de l'intérêt général<sup>873</sup>.

## **2- Une procédure de préemption encadrée**

La préemption tient une place particulière parmi les outils d'interventions foncières à disposition des collectivités<sup>874</sup>. Le droit de préemption est strictement régi et encadré par des règles contraignantes. Elle commence comme en cas d'expropriation par la déclaration, nommée ici Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA).

La DIA est l'obligation faite à une personne qui décide ou est contrainte de vendre son bien immobilier, d'informer la personne publique pouvant exercer ce droit de son intention de vendre. Elle se fait par écrit sur un imprimé fourni par l'ANDF. Cette déclaration doit préciser les conditions de la vente : superficie de l'immeuble et le prix de cession. A compter de cette déclaration, l'ANDF dispose de quinze jours maximum à compter de la réception de la DIA pour exercer son droit de préemption. La réponse de l'agence peut se manifester sous plusieurs formes :

- Le silence de l'AND : si dans un délai de quinze jours, l'ANDF ne répond pas, alors son silence vaut une réponse tacite de renonciation d'exercice de son droit de préemption. Le bien peut être vendu par le propriétaire.
- La réaction de l'agence peut être positive ou négative : dans le délai de quinze jours, l'agence exprime son intention de préempter ou non. Celle-ci se fait par la délivrance, sans frais, d'un avis de préemption. Cet avis comporte deux parties, dont l'une réservée pour la traduction de l'intention par la mention "oui/positif" et l'autre par la mention "non/négatif".

Si l'agence décide d'exercer son droit de préemption, la conclusion du contrat intervient sous les conditions du propriétaire c'est-à-dire au prix proposé par ce dernier dans un délai maximum de deux mois. L'agence peut également opter d'exercer son droit de préemption, mais

---

<sup>873</sup> F. Vuillaume, Droit de préemption urbain et territoires, IRENEE, Université de Lorraine, « Civitas Europa », 2015/2 N° 35, pp. 77 à 94.

<sup>874</sup> J-F. STRUILLLOU, J-F. JOYE, Les Communautés et le droit de préemption, Étude à caractère juridique, ADCF, p.4.

en décidant que le prix fixé par le vendeur soit revu à la baisse. Le vendeur peut accepter ce prix, refusé de vendre ou décider à ce que le prix soit fixé par la justice. Le juste prix est alors fixé par le président du tribunal compétent dans un délai d'un mois.

La réponse à la déclaration d'intention de vendre doit comporter l'objet pour lequel la préemption est faite : la justification de la préemption peut être : une mesure sociale, une réhabilitation, lutte contre l'insalubrité, conservation d'une activité économique ou agricole, projet d'urbanisation, etc.

## **Paragraphe 2 : L'expulsion illégale ou arbitraire.**

L'évolution scientifique moderne a fait naître des nécessités économiques nettement contraires aux impulsions affectives et mystiques qui, depuis les débuts de l'histoire, dirigent les actions des hommes<sup>875</sup>.

« *L'expulsion forcée est «l'éviction permanente ou temporaire, contre leur volonté et sans qu'une protection juridique ou autre appropriée ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leurs foyers ou des terres qu'elles occupent»*<sup>876</sup>. Les pays en développement y sont contraints de plus en plus. Au Bénin, elle est monnaie courante. Plusieurs personnes se retrouvent du jour au lendemain sans habitations, sans terres et sont exposées à la précarité et aux intempéries. L'expulsion illégale ou arbitraire est considérée par la Communauté Internationale (CI) comme une violation flagrante des droits de l'homme, en particulier : le droit à un logement convenable<sup>877</sup>. Pour la CI, les droits de l'homme étant interdépendants, indissociables et intimement liés, alors plusieurs droits sont violés (droit à l'alimentation, droit à l'instruction, droit à la santé, etc.).

L'imbrication du droit coutumier et du droit moderne a entraîné un flou juridique dans la gestion de la terre. L'accès à la terre se fait généralement dans l'informel et les superpositions de multiples droits non déterminés conduisent à une insécurité foncière avec ses corollaires. Le déséquilibre dans la gestion du foncier provient également de la protection accordée à la propriété publique. L'État est le maître suprême de la propriété sur la majorité des terres et décide qui peut être propriétaire et qui ne peut pas l'être. Le Bénin étant partie aux conventions sur les droits de l'homme, des réformes ont été entreprises pour mettre fin au clientélisme et à

---

<sup>875</sup>Gustave Le Bon, Les incertitudes de l'heure présente, op.cit.

<sup>876</sup>Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale no 7, 1997, relative au droit à un logement convenable : expulsions forcées.

<sup>877</sup>Résolutions 1993/77 et 2004/28 de la Commission des droits de l'homme de l'ONU.



l'injustice sociale qu'instaure l'expulsion illégale. La réforme a instauré un régime de l'expulsion (A) et a réglementé le système de domanialité (B).

## **A- Instauration d'un régime de l'expulsion.**

Les expulsions forcées constituent un phénomène distinct au regard du droit international. Leurs conséquences sont bien souvent analogues à celles des déplacements arbitraires et d'autres pratiques visant à faire quitter leur logement, leurs terres et leur milieu de vie à des personnes par la force et contre leur gré<sup>878</sup>. Au Bénin, le foncier est confronté à d'énormes problèmes comme le manque de connaissance des droits par les populations, l'incapacité de l'Etat à réguler le foncier, la faible détention de titres de propriété fiables, etc. Les populations occupent des terres dont, à tout moment le droit de propriété peut être contesté, soit un particulier ou même l'Etat. La contestation du droit de propriété engendre des conflits qui conduisent les protagonistes au tribunal et entraînent l'expulsion des occupants et la destruction des habitats. Ces destructions et expulsions devenant de plus en plus nombreuses, il urge de trouver des solutions. Ainsi, le législateur foncier a prohibé l'expulsion illégale et la démolition massive des habitations (1) et réglementé l'exécution des décisions de justice ordonnant l'expulsion (2).

### **1- La prohibition de l'expulsion forcée et des démolitions massives.**

Depuis la fin du XIXe siècle, les populations sont soumises à de nombreux contentieux fonciers. Depuis l'introduction de la notion de propriété dans les pays africains, la perception et la conception sociale ont été transformées. La terre, autrefois sacrée et inaliénable, a acquis de nos jours une valeur marchande et fait l'objet de concurrence féroce. Autrefois collective, la tenure de la terre est devenue individuelle et la propriété privée s'est imposée. Le droit importé ne reconnaît que la propriété titrée, alors que le droit traditionnel repose sur l'oralité. La résilience de la coutume conduit à la cohabitation des deux systèmes. La propriété titrée est sécurisée par l'Etat alors que celle reposant sur le droit traditionnel évolue dans une atmosphère d'insécurité, tant les procédures d'obtention du titre formel sont complexes et coûteuses.

L'un des problèmes les plus importants est la propriété juridique des terres. Les textes régissant la propriété montrent des failles et ne répondent que très peu à l'équité sociale. La non détention de titre de propriété fiable et inattaquable, la remise en cause des droits des acquéreurs

---

<sup>878</sup> ONU-Habitat, les expulsions forcées, Fiche d'information N° 25/Rev.1, NATIONS UNIES, New York et Genève, 2014, p.1.

de parcelles par les héritiers du vendeur, les erreurs d'identification, la domanialité de l'Etat, le manque d'indépendance de la justice, constituent les problèmes qui conduisent souvent à l'expulsion et à la démolition des habitats.

La sécurité de l'occupation est protégée par le droit international des droits humains et d'autres mesures de protection contre les expulsions forcées. Au Bénin, l'expulsion illégale est prohibée, l'Etat doit, conformément aux conventions internationales, prendre les mesures tendant à prévenir les expulsions forcées et les démolitions planifiées à la suite d'injonctions faites par les cours et tribunaux<sup>879</sup>. C'est, pour se conformer aux normes internationales, que le législateur a pris des mesures pour :

- faciliter la formalisation des droits et l'obtention du TF à tout le monde en simplifiant la procédure et en rapprochant la structure en charge des populations,
- encadrer les opérations de lotissement et de remembrement,
- instituer le FDF, pour exproprier ou préempter les immeubles en cause au profit des parties perdantes qui les prendront dans le cadre d'une location-vente,
- exercer le droit de préemption et d'expropriation sur l'immeuble objet d'expulsion par l'Etat,
- l'interdiction des expulsions en saison pluvieuse,
- la confirmation des droits collectifs des collectivités familiales ; désormais les collectivités familiales pourront faire confirmer leurs droits de propriété, pour éviter les cas de contestation de vente,
- la prescription extinctive ; après une possession paisible, notoire, non interrompue et sans équivoque de dix ans, un droit de propriété préexistant est éteint,

Ces dispositions prises par le législateur permettront de réduire au maximum les cas d'expulsion auxquels les populations sont confrontées.

## **2- Exécution des décisions de justice ordonnant l'expulsion.**

Que de maisons détruites ! Que de familles exposées aux intempéries !

La sécurité de l'accès au foncier et au logement est une condition essentielle pour réduire la pauvreté. Néanmoins, des millions de personnes vivent au quotidien dans la crainte de l'expulsion ou sans la sécurité suffisante pour investir dans l'amélioration de leur logement<sup>880</sup>.

---

<sup>879</sup> Art. 523 CFD.

<sup>880</sup> A. DURAND-LASSERVE, « *La sécurité du foncier : une introduction* », in *L'insécurité des habitants urbains et ruraux face à leurs droits immobiliers et fonciers, La terre est à nous ! Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistances et alternatives.*, octobre 2012.

Les antagonismes dans les affaires domaniales sont dus au désengagement de l'Etat. Les problèmes domaniaux sont gérés avec violence par les populations. Les décisions de justice sont fortement critiquées, contestées et désavouées, créant ainsi des tensions sociales. La justice au Bénin, à l'égard du pouvoir politique n'est pas indépendante et de plus en plus corrompue ; ce qui justifie la réticence des populations à y recourir ou à accepter les décisions qui sont rendues.

Le système dualiste profite à certaines personnes qui s'en servent pour leurs intérêts. En effet, en complicité avec certains juges, ils créent des litiges, souvent en connivence avec les héritiers qui n'étaient même pas nées avant que les parcelles soient vendues et achetées. Les transactions se passant souvent oralement devant témoins, sur simple papier, parfois sur la base des conventions de vente authentifiées par les autorités locales, n'ayant aucune garantie juridique. Ces faussaires se font établir des titres de propriété formels et dépouillent les paisibles populations de leurs biens. L'injustice qui en résulte, entraîne des soulèvements, des révoltes des populations aspirant à plus d'égalité et de justice sociale.

L'expulsion forcée est interdite, car elle constitue une violation massive des droits de l'homme. Même justifiée, elle doit se faire dans le respect strict des dispositions en vigueur. Des garanties procédurales doivent être mises en œuvre, par une protection légale de la part de l'Etat. Ainsi :

- l'exécution d'une décision de justice ou d'un arrêt ordonnant l'expulsion forcée est précédée d'une négociation à l'amiable en vue du rachat de l'immeuble par la partie perdante au procès. Le montant du rachat est garanti par l'Etat à hauteur du tiers de la valeur vénale de l'immeuble non bâti<sup>881</sup>. En cas d'échec des négociations, il est accordé un délai de résidence<sup>882</sup>,
- offre d'indemnisation à la victime de l'expulsion illégale ou arbitraire et l'offre de rachat à l'occupant de bonne foi. Dans ce cas, il est tenu compte dans la fixation de l'indemnité ou du montant de rachat :
- de la durée de temps passée sur l'immeuble : le montant du rachat est fixe selon le nombre d'année déjà passé sur l'immeuble par la partie perdante. Plus le nombre d'année est important, plus le montant du rachat est faible, ceci pour décourager les ayants droit opportunistes,

---

<sup>881</sup> Art.528, CFD.

<sup>882</sup> Le délai de résidence est de 6 mois pour les décisions d'expulsion prises après la promulgation de la loi foncière ; 3 mois pour celles prises avant la promulgation de la loi foncière.

- de l'usage courant qui est fait de la propriété,
- de l'historique de l'acquisition et de l'usage, la valeur marchande. Ici, il reviendra d'apprécier les conditions dans lesquelles l'acheteur a acquis l'immeuble (opportunité, besoin, plaisir, etc.), l'usage qu'il en fait (habitation, mis en bail, usage personnel, etc.) et le montant de vente des immeubles sur le marché. Cette dernière condition serait difficile à appliquer, car les montants ne sont pas standards,
- l'importance de l'investissement réalisé sur la parcelle, le but ou la raison de l'expulsion : il sera tenu compte de la consistance de l'investissement réalisé par la partie perdante sur l'immeuble et des raisons évoquées par la partie gagnante,
- suite à une mesure d'expulsion, le coût d'acquisition définitive sera égal au prix d'achat primitif majoré à un pourcentage donné<sup>883</sup> de la valeur vénale au jour de la signature de la décision.

L'expulsion n'est pas due uniquement aux conflits entre les particuliers, elle est également ordonnée par suite d'occupation du domaine public qui connaît une mauvaise gestion. Le législateur, a également orienté la réforme au niveau de la domanialité.

## **B- Aménagement des règles de la domanialité.**

La domanialité est le « régime juridique applicable aux biens composant le domaine public ». <sup>884</sup>Ainsi, le domaine public est constitué des biens appartenant à une personne publique qui sont soit, affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public, pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public<sup>885</sup>. De ce fait, le domaine public est imprescriptible, inaliénable et insaisissable<sup>886</sup>. Mais les enjeux du foncier, de nos jours, compromettent la gestion efficace du domaine public. Il est devenu une « matière hérissée de mutations, d'hésitations et de contradictions..., décalage entre de vieux principes et des exigences actuelles »<sup>887</sup>. Au Bénin, le domaine public est devenu un gâteau et chacun coupe sa part au mépris des règles, devant et souvent en complicité avec les autorités. « *Le domaine public n'est plus seulement un objet de la police administrative, [...] c'est un bien dont l'administration doit assurer, dans l'intérêt*

---

<sup>883</sup> Le pourcentage est établi en tenant compte de la durée de temps passée dans l'immeuble : de 0 à 5 ans-25 % à 30 % ; 5 à 10 ans-20 % à 25 % ; 15 à 25 ans-15 % à 20 % ; 25 à 30 ans-10%à15% ; plus de 30ans -5%à10% ;

<sup>884</sup> CORNU (Gérard) (dir.), Vocabulaire juridique, op. cit., p. 368.

<sup>885</sup> Art.L 1 du Code Général de la propriété des Personnes Publiques Français.

<sup>886</sup> Art 2, Décret n°2015-016 du 29janvier 2015.

<sup>887</sup> VEDEL (Georges), cité par MORAND-DEVILLER (Jacqueline), « La crise du domaine public. À la recherche d'une institution perdue », Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François LACHAUME Paris, Dalloz 2007, p. 738

*collectif, la meilleure exploitation* ». <sup>888</sup> Ainsi, pour une meilleure exploitation, la réforme a consacré des règles qui contribuent à sa valorisation (1) et sa protection (2).

## **1- Valorisation du domaine public**

Le domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales peut faire l'objet d'occupation et de jouissance par les personnes morales ou physiques de droit privé. L'occupation peut être individuelle ou collective, elle peut être accordée aux collectivités territoriales par l'Etat sur les biens relevant de son domaine. Cette occupation se fait selon la technique juridique de l'autorisation d'occupation <sup>889</sup>. L'autorisation d'occupation est délivrée après une enquête *commodo et incommodo* par l'administration <sup>890</sup>. Selon que l'occupation relève du domaine de l'Etat ou des collectivités territoriales, l'autorisation est accordée soit par le Ministre en charge du domaine ou par le conseil communal. L'exigence d'avoir un titre valable d'occupation n'est pas faite à toute personne ainsi, l'occupant ne disposant pas de titre formel d'occupation ou dont le titre est expiré, dans un délai d'un mois doit pouvoir régulariser sa situation au niveau de l'autorité administrative compétente au risque de se voir interdire l'occupation des lieux. Pour ce qui concerne les modalités d'occupation, elles varient selon que l'occupation soit fondée sur un acte administratif <sup>891</sup> ou sur un contrat <sup>892</sup>.

- L'autorisation accordée suivant un acte administratif unilatéral, répond à un besoin individuel tel que : ouverture d'un chemin d'accès aux cours d'eau ou l'appointement pour extraction d'agrégats notamment des pierres, du sable ou les petites installations commerciales provisoires comme le échoppes, les kiosques, les abris. L'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation est celle dont relève la gestion effective de la dépendance domaniale. Mais en ce qui concerne les cas où l'occupation nécessite une pénétration dans le sous-sol, l'avis de l'ANDF ou du BCDF est requis.
- Pour ce qui relève des occupations fondées sur un contrat, elles concernent un besoin collectif ou général tels que les appointements en vue d'un service public, les entrepôts les occupations par une collectivité territoriale ou un service public. Le contrat est

---

<sup>888</sup>Conclusions de Bernard CHÉNOT sous CE Sect., 5 mai 1944, Compagnie maritime de l'Afrique orientale, RDP 1944, p. 243

<sup>889</sup> LAGET-ANNAMAYER (Aurore), « Occupation du domaine public et intérêt général. D'un pouvoir de gestion étendu des autorités domaniales à une liberté d'action encadrée », AJDA, 2003, p. 1201

<sup>890</sup> TROTABAS (Louis), De l'utilisation du domaine public par les particuliers (Essai de classification juridique), Imp. De Allier père et fils, Grenoble, 1924, p. 53.

<sup>891</sup> Section 1ere, chap.3, Décret 2015-016, op.cit.

<sup>892</sup> Section2, idem.

conclu entre l'autorité administrative compétente et le particulier ou un concessionnaire de service public et le particulier.

L'occupation du domaine public, procure des avantages réciproques aux deux parties. L'occupant exerce sur le bien des droits et prérogatives, lui permettant, d'utiliser le bien à titre privatif dans les conditions prévues par l'acte d'occupation, de bénéficier de protection juridique vis-à-vis des tiers pour exercer contre eux des actions possessoires (il peut porter plainte contre toute personne qui porte atteinte à sa possession) et des actions en responsabilité en cas d'atteinte portés à ses droits et appeler en garantie l'autorité domaniale s'il est attaqué par un occupant concurrent<sup>893</sup>. Il peut également se faire racheter les installations par l'administration, le prix de rachat étant déterminé en fonction de la plus-value acquise du fait de l'occupation ou céder son titre d'occupation avec l'accord de l'administration. Le domaine public étant « considéré comme un bien économique, une richesse »<sup>894</sup>, les conditions financières constituent un dispositif important du régime juridique de son occupation et de son utilisation<sup>895</sup>. Ainsi, il est prévu le paiement d'une redevance fixée de gré à gré ou soit par arrêté du Ministre en charge des domaines et cette redevance est versée au niveau de l'administration compétente.

## **2- Une protection renforcée du domaine public**

Affecté à l'utilité publique, le domaine public jouit d'un statut particulier de protection. Ce statut exorbitant du droit commun de la propriété s'appuie sur deux principes : les principes d'inaliénabilité du domaine public et d'imprescriptibilité.

L'autorisation d'occuper a un caractère précaire. Le domaine occupé ne fait pas l'objet de cession à titre définitif entre les deux parties. L'autorisation est accordée à titre temporaire, précaire et révocable. Ainsi, pour ce qui concerne les autorisations d'occupation fondée sur un acte administratif, l'occupant ne doit ériger que des constructions légères sans fondation ou ne portant qu'une atteinte insignifiante au sol. Même si le législateur n'a prévu aucune durée pour le temps d'occupation, l'administration peut y mettre fin à tout moment. Dans le cadre d'une occupation fondée sur un contrat, une stipulation de durée et de résiliation pour un intérêt général est faite, en cas de résiliation, un préavis qui ne saurait excéder six mois doit être respecté. L'administration peut par la réquisition, qui constitue, par nature, une manifestation

---

<sup>893</sup>Art. 20, Décret 2015-016 op cit.

<sup>894</sup> LAGET-ANNAMAYER (Aurore), « Occupation du domaine public et intérêt général. D'un pouvoir de gestion étendu des autorités domaniales à une liberté d'action encadrée », op. cit., p. 1201

<sup>895</sup>WATRIN (Germain), « Quelques rapports entre les notions de police, domaine public et service public », op. cit., p. 181

type de la prérogative de puissance publique<sup>896</sup> mettre fin à l'autorisation sans paiement d'aucune indemnité.

L'utilisation du domaine privé doit être faite conformément aux prescriptions de l'autorisation. L'autorisation d'occuper doit préciser les conditions d'utilisation (droits et obligations de l'occupant). Cette utilisation doit être faite en conformité avec la destination du domaine public, qui est la satisfaction d'un intérêt public. L'occupant ne doit ni modifier, ni céder le titre d'occupation sans l'accord de l'administration. Tout occupant irrégulier sera expulsé et payera la redevance liée à sa période d'occupation.

A la fin de l'occupation quel que soit le motif, l'occupant doit remettre les lieux en l'état à ses propres frais, sans préjudice des dommages et intérêts qui seront dus en cas de dégradations causées par l'occupation des lieux.

*« Valoriser économiquement les biens publics ne doit pas conduire à sacrifier d'autres exigences d'intérêt général, telles que la préservation de leur intégrité ou de leur valeur patrimoniale ou encore leur affectation à un service public »<sup>897</sup>.* Dans cette logique, l'intérêt public est toujours privilégié par l'administration domaniale.

La loi n°2013-01 du 14 août 2013, modifiée par la loi n°2017-15, marque une évolution évidente dans le domaine du foncier. Mais elle ne reste pas pour autant une loi parfaite. Le deuxième titre de la seconde partie de ce travail, s'articulera autour des controverses de cette loi dont la mise en œuvre sera difficile.

---

<sup>896</sup>P. Levaye, « Les pouvoirs de réquisition », *AJDA*, 1999, p. 22

<sup>897</sup>-M.SAUVÉ, « La valorisation économique des propriétés des personnes publiques », in *CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS*, La valorisation économique des propriétés des personnes publiques, op. cit., p. 14.

## **TITRE II : Le code foncier et domanial, un code controversé à avenir incertain.**

Le vent de la réforme foncière souffle sur le continent africain telle une épidémie qui se transmet de pays en pays. Financées et conduites par les mêmes PTF, ces réformes sont presque identiques en normes et en institutions, car il est démontré l'existence d'une dépendance dynamique entre l'aide et les bénéficiaires, au sens où l'aide appelle l'aide<sup>898</sup>. En effet, le système foncier du Bénin a connu plusieurs aménagements qui, substantiellement n'ont pas eu d'effets notoires sur la gestion de la terre. L'insécurité foncière entravant le développement socio-économique, surtout avec l'achat massif des terres agricoles, soit pour des buts spéculatifs soit pour y développer l'agrobusiness.

Les législations foncières ne répondant plus aux exigences du marché économique ; l'utilité d'une réforme de la législation fut admise. « *Portées par différents ministères, diverses initiatives de réforme foncière ont vu le jour à cette période, avec des visions différentes en termes de conception des droits de propriété, de place du marché et de l'entreprise, mais sans parvenir à obtenir un portage politique* »<sup>899</sup>. Sur fond de divergence, une réforme rurale a été entreprise, un code rural fut adopté. Mais, il fut vite abrogé par la nouvelle réforme globale initiée par le MCA-Bénin, qui a profité des divergences pour imposer sa politique. L'objectif des PTF, c'est la sécurisation des droits fonciers tant en milieu rural, qu'urbain, par la délivrance du TF au propriétaire, en vue de favoriser et de sécuriser l'investissement.

La nouvelle loi foncière marque une évolution évidente dans le domaine du foncier en unifiant la législation autrefois dualiste. Intégrant rural et urbain, passant par la reconnaissance des droits fonciers coutumiers, et la confirmation des droits fonciers, elle instaure une sécurité foncière recherchée depuis des décennies. Toutefois elle ne reste pas pour autant une loi parfaite car, il n'y a pas un code foncier idéal.

Considéré comme un code "consensuel", sa mise en œuvre, suscitée des polémiques : dénonciations, contestations et autres. Son élaboration et sa mise en œuvre, suscite des polémiques (Chapitre/1) qui militent en faveur de son réaménagement (Chapitre/2).

---

<sup>898</sup>Jean-David Naudet, "Le dilemme entre solidarité et dépendance", in Autrepart, n° 13, 2000, pp. 173-193.

<sup>899</sup>Philippe Lavigne Delville, « La réforme foncière rurale au Bénin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », *Revue française de science politique* 3/2010 (Vol. 60), pp. 467-491



## **CHAPITRE 1 : Une réforme foncière à polémiques.**

La loi foncière est d'une importance capitale pour les Béninois, car elle constitue la solution idoine pour l'insécurité grandissante qui sévit dans le pays. Cette insécurité juridique due à l'absence de titre de propriété fiable constitue une source de conflit à l'accès à la terre et un frein à l'investissement. Pour les paysans, la terre est un facteur de production, mais l'accès à cet outil indispensable est très difficile et très inégalitaire. Ainsi, sentant la loi foncière comme un instrument au service de l'agrobusiness et de l'accaparement<sup>900</sup>, ils se sont mobilisés en amont et en aval pour la défense de leurs droits. Pour certains acteurs, le code entretient un flou terminologique et ne fait pas d'avancée notable, en maintenant le dualisme<sup>901</sup> etc. Pour d'autres, ce n'est encore qu'une autre transposition des lois étrangères qui ne permettent pas d'atteindre des changements réels au niveau social et économique<sup>902</sup>. Le code a apporté un bouleversement tant sur le plan social qu'au niveau des institutions étatiques et les structures au niveau des collectivités locales.

Par conséquent, la nouvelle réforme foncière est considérée comme réprobatrice et fragilisant d'une part (Section/1) et d'autre part comme une réforme ambiguë aux enjeux incertains (Section /2).

### **SECTION 1 : Une réforme réprobatrice et fragilisant.**

« Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. »<sup>903</sup> Le pouvoir, selon certains auteurs, se définit comme « la capacité d'imposer sa volonté dans le cadre d'une relation sociale, malgré les résistances éventuelles »<sup>904</sup>, pour d'autre, c'est la capacité pour un ou plusieurs individus d'obtenir de l'un ou plusieurs autres individus, ce qu'ils n'auraient pas fait sans l'intervention des premiers<sup>905</sup>. C'est en fait une question de légitimité qui sous-tend le processus de rédaction ; car la conformité constitutionnelle d'une réforme ne suffit pas à rendre celle-ci légitime. De même, il n'est pas certain que le seul respect des procédures formelles suffise pour régler les questions

---

<sup>900</sup>Philippe Lavigne Delville, Camille Saïah, Fonder sa légitimité par le plaidoyer ? Synergie paysanne et la lutte contre les accaparements fonciers au Bénin, /Revue Tiers Monde, /2015/4 (N° 224), P : 182.

<sup>901</sup> Sortie médiatique de l'ordre des avocats, de la Chambre Nationale des Notaires, de la Chambre Nationale des Huissiers, de la Chambre Nationale des Commissaires-Priseurs et de l'Ordre National des Géomètres experts, relayée dans le Journal Adjinakou n° 2208 du 22 avril 2013.

<sup>902</sup>[www.libreafrique.org/Vanden Meerssche\\_Bénin\\_Foncier\\_150113](http://www.libreafrique.org/Vanden%20Meerssche_B%C3%A9nin_Foncier_150113).

<sup>903</sup>Montesquieu, De l'Esprit des Lois, livre XV, ch. 4.

<sup>904</sup> M. WEBER, sociologue allemand, 1864- 1920.

<sup>905</sup> Robert DHAL, /politologue américain.

du contenu des réformes<sup>906</sup>. Le but de la loi c'est de créer des conditions favorables au développement socio-économique, assurer la loi stabilité sociale et la sécurité des investissements. Sut effet, pour une acceptation sociale, la recherche d'un consensus national est indispensable.

Le Bénin est dépendant de l'aide des PTF, ce qui compromet l'implication effective des acteurs à l'élaboration de la loi foncière, dont le financement est conditionné. Ce qui doit être recherché, c'est la pérennité de la réforme et elle se fera par la mise en œuvre effective dans le temps. Ainsi, malgré sa pertinence, la réforme foncière est hypothétique (**Paragraphe/2**) et affaiblit les acquis démocratiques (**paragraphe/2**).

### **Paragraphe 1 : Une loi hypothétique.**

Les relations entre l'occident et les pays africains sont depuis des lustres basées sur une logique d'intérêts et d'économie, une logique qui constitue un fossé entre justice et égalité des hommes<sup>907</sup> : c'est la théorie de l'utilitarisme<sup>908</sup>. Les objectifs poursuivis par l'utilitarisme tout comme les autres théories sont : la recherche de la paix sociale, la recherche de l'égalité entre les hommes soit par le droit, soit par l'intérêt<sup>909</sup>.

Se trouvant dans une situation de dépendance, les pays africains ne parviennent pas encore à construire leur propre paradigme de développement socio-économique. Les lois reflètent la direction indiquée par le gouvernail des PTF, ce qui leur confère leur caractère hypothétique. Une loi est dite hypothétique, quand son existence est douteuse ou sa réalisation incertaine<sup>910</sup>. Bon nombre de lois ont été adoptées par les pays africains main ne sont jamais effectives ou le sont temporellement, par manque d'identité, Certes « *pour accepter une norme, l'individu doit la comprendre, ce qui requiert des capacités de jugements. Sans omettre pour autant, la force exercée par la norme dans le quotidien, même si elle est difficile à identifier* »<sup>911</sup>, mais il faudrait que la norme ne soit pas établie en tenant compte des intérêts personnels. Des interrogations et inquiétudes sont émises par les acteurs : la loi foncière, vise-t-elle la protection des droits des populations ? Est-elle conçue pour un développement durable du pays ? Les

---

<sup>906</sup>Fabrice Hourquebie , « Néo-constitutionnalisme et contenu des constitutions de transition : quelle marge de manœuvre pour les constitutions de transition ? »,Annuaire international de justice constitutionnelle\_/2014-2015, pp. 587-602.

<sup>907</sup>Liendle Marie, « La place de la loi dans la question du droit Exemples issus du domaine de la santé », *Recherche en soins infirmiers*, 2012/3 (N° 110), p. 21-26. <https://www.cairn>. Info.

<sup>908</sup>Jérémy Bentham, (1748– 1832), économiste anglais sous l'ère victorienne.

<sup>909</sup> Idem.

<sup>910</sup> Dictionnaire académie, 9<sup>e</sup> éd.

règles de la loi foncière sont dubitables (A) et elles instaurent une rupture entre équité et égalité (B).

## **A- Caractère dubitable des règles.**

« La peur du lendemain est souvent source d'incertitude ou d'inquiétude »<sup>912</sup> : c'est ce que reflète le nouveau code foncier et domanial du Bénin. En effet, la loi n°2013 du 14 août 2013 est une loi qui ambitionne de corriger les défaillances constatées au niveau des anciens textes, d'assurer une sécurisation des droits détenus par les populations, par des innovations législatives et institutionnelles. Conçue et adoptée sur fond de divergence et de contestation, la loi foncière a prévu une période transitoire de cinq ans<sup>913</sup>, mais dans cette période de transition, le code a été modifié à travers soixante articles par une autre loi<sup>914</sup>. Cette loi est intervenue pour corriger un tant soit peu les imperfections de la première. Mais Néanmoins, des inquiétudes demeurent d'une part sur l'effectivité de la sécurité qu'elle prétend assurer (1) et la fragilisation de la protection(2).

### **1- Une sécurisation ambivalente.**

Une réforme de façade pour servir de cache-sexe aux investisseurs ou une réforme révolutionnaire ?

Nul n'ignore que sécuriser les droits permet à chaque détenteur de déterminer le type de droit qu'il possède sur un immeuble. Il permet d'éviter les conflits liés au droit de propriété qui sont légions dans le pays et permet d'investir sans crainte. Mais, cette sécurisation profitera à qui ? A travers les dispositions du code, de nombreuses inquiétudes se dessinent :

Concernant la limitation, permettre à un seul acquéreur de prendre jusqu'à mille hectares de terres, reviendrait à exclure certaines personnes de l'acquisition. Certes, le code a exclu les étrangers de l'acquisition des terres rurales, mais ils en ont droit de façon détournée. En effet, le code autorise les entreprises étrangères dont les nationaux détiennent la majorité des actions à acquérir les terres rurales. Le droit de propriété individuel donne à son titulaire, un droit « quasi absolu »<sup>915</sup>, il en fait l'usage qu'il en veut à la seule condition de respecter les lois

---

<sup>912</sup>Mbambi, V. K, Les droits originellement africains dans les récents mouvements de codification : le cas des pays d'Afrique francophone subsaharienne. Les Cahiers de droit, 2005,46 (1-2), 315-338.

<sup>913</sup> Art. 516 CFD. Cette période prenait normalement fin en août 2018.

<sup>914</sup> Loi n° 2017-15, modifiant et complétant la Loi n°2013-01 du 14 août 2013.

<sup>915</sup>Coulomb P. De la terre à l'État : droit de propriété, théories économiques, politiques foncières. In : Jouve A.-M. (ed.), Bouderbala N. (ed.). *Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb*. Montpellier : CIHEAM, 1999. pp. 13-40. (Cahiers Options

et les règlements afférents au droit d'usage. Le droit individuel de propriété est la base du développement de l'industrie dans tous les pays industrialisés<sup>916</sup>. Si l'on industrialise l'agriculture, que deviendront les petits paysans ou les agricultures familiales ? Ici, il ne s'agit pas de l'entrepreneur agricole ou de l'agriculteur, mais du paysan<sup>917</sup>. Les mesures prises en matière d'achat ou de bail emphytéotique ne pourront pas être bénéfiques aux paysans ni au pays objet de l'investissement, car les paysans employés par ses sociétés sont sous-payés et les produits sont exportés dans les pays d'origine de ces investisseurs. La terre est un outil capital pour le paysan, sa privation constituera alors un crime, car sans elle, il n'existe pas. Ce rôle très capital de la terre conduit les acteurs à faire sa promotion et contribuer à sa protection en affirmant : « *L'Afrique ne peut se contenter d'être une mère porteuse pour les autres continents. Le continent doit être une mère nourricière d'abord pour ses enfants* »<sup>918</sup>.

Le risque est aussi du côté des cadres citadins qui se convertissent en fermiers ou promoteurs de fermes agricoles. Une fois les droits sécurisés, ce serait un atout pour eux ; ils pourront acquérir le nombre d'hectares qu'ils voudront. La floraison des fermes créées par les citadins constitue pour certains une opportunité de gain et une étape de la transformation de l'agriculture traditionnelle<sup>919</sup>. Mais, il faut le reconnaître, elle ne se fait pas au profit du monde paysan, mais à une minorité.

Toute politique foncière agricole est une question de gouvernance politique qui influence la répartition des pouvoirs sociaux et le développement socio-économique. Elle constitue « *une "grande politique". Elle ne peut être réduite à ses seuls aspects techniques ou technico-économiques. Elle est un véritable «projet de société» : reste à savoir si c'est au seul profit d'une fraction de la société ou au profit de la société toute entière* »<sup>920</sup>. Le risque, c'est de se retrouver dans une situation où les plus forts, ceux disposant de moyens, prennent possession de toutes les terres agricoles. C'est pourquoi, les acteurs émettent des réserves sur la capacité de cette loi à promouvoir les investissements fonciers, sa démarcation des courants d'accaparement des terres rurales, son ouverture pour une vente massive et un bradage des terres rurales.

---

Méditerranéennes ; n. 36). Conférences du Cours Spécialisé sur les Politiques Foncières et Aménagement des Structures Agricoles dans les Pays méditerranéens, 1994/05/09-1994/06/05, Adana (Turkey).

<sup>916</sup> Idem, p. /27.

<sup>917</sup> Un paysan pratique la multiculture (maïs, mil/, sorgho/, riz, foin, igname, manioc, etc.) , le multi-élevage (vaches, cochons, moutons, poules, lapins, etc..) et cultive un jardin potager et d'arbres fruitiers.

<sup>918</sup> Amadou C Kanouté, Directeur exécutif de CICODEV Africa, BOA, 2012.

<sup>919</sup> B. N BESSAN ; « *les exploitations agricoles des citadins en milieu rural : cas du Bénin* », op.cit.

<sup>920</sup> P. Coulomb, op cit.

## 2- Une protection fragilisée.

Nous allons analyser ici, le C/ P /F et le TF qui sont des titres institués par la réforme foncière. En effet, la loi 2013-01 du 14 août 2013, a institué la délivrance du C /P/ F, après les formalités de confirmation des droits fonciers. La loi 2017-015, modifiant et complétant la loi de 2013, est revenue au TF en abandonnant le C/ P/ F.

Le régime foncier en vigueur au Bénin est celui de la confirmation des droits fonciers. Elle repose sur une procédure contradictoire de confirmation des droits fonciers, qui débouche sur la délivrance d'un C/ P/ F<sup>921</sup> qui, seule confère la pleine propriété. Elle a un caractère définitif et inattaquable. Mais le législateur relativise l'intangibilité du CPF, « le CPF est définitif et inattaquable, sauf en cas de fraude ou erreur »<sup>922</sup>. Cette disposition, rend le CPF fragile, car elle peut être contestée par toute personne ayant intérêt. Cette fragilité s'étendra sur une période de cinq ans avant qu'il ne puisse avoir toute sa valeur intangible. Pendant ce délai de forclusion, toute personne dont le droit est lésé par la délivrance du certificat, peut revendiquer ces droits devant les juridictions civiles compétentes, soit pour que ses droits soient rétablis, soit pour être indemnisé. Ainsi, le certificat ne peut acquérir une valeur juridique incontestable après cinq (5) ans. Ainsi, aucune institution financière ne pourra l'accepter pour un crédit hypothécaire dans cette condition. Avec l'organisation bien structurée de la mafia foncière dans le pays, la voie est alors ouverte à toute sorte de contestations des droits confirmés. Cette disposition du législateur a entraîné des remous et de vives critiques de la part des divers acteurs (société civile, juristes, divers associations et autres). Conscient de cette fragilité du certificat, le législateur a fait un revirement et est revenu sur le TF.

La loi 2017-015, modifiant celle de 2013, est revenue sur le TF, comme seul titre qui confère la pleine propriété en milieu urbain, périurbain et rural. Il a un caractère définitif et inattaquable. En cas d'erreur ou de fraude, la victime n'a droit qu'à une indemnisation, soit de la part de l'auteur de la fraude ou de l'erreur, soit de la part du fond de dédommagement foncier qui exercera une action récursoire contre ce dernier.

Le TF n'est pas l'antidote à l'insécurité foncière qui sévit dans le pays. Il n'est juste qu'un instrument qui ne serait pleinement utile que si l'environnement social est libéré des maux comme la corruption, l'intervention politique poussée dans l'administration. Le contrôle renforcé de l'administration serait très utile. Le retour du TF avec son caractère intangible n'accorde pas une entière protection, car en cas de fraude, la victime n'a droit qu'à une

---

<sup>921</sup> Art 4/ancien, CFD.

<sup>922</sup> Art/146 ancien.

indemnisation, la justice serait de le rétablir dans ses droits en lui restituant son immeuble. Le législateur a institué une procédure plus ou moins rigide en prescrivant une période d'affichage aux fins de publicité, mais dans le contexte béninois où il y a un fort taux d'analphabétisme de même qu'une faible consultation des affichages au niveau des communes, des appréhensions subsistent. La mise en confiance des populations pour la réduction des cas de fraude est indispensable, avec des mesures d'éradication de la corruption.

## **B- Rupture entre équité et égalité.**

L'équité est la volonté de comprendre les gens et de leur donner ce dont ils ont besoin pour leur épanouissement en vue d'une vie saine. L'égalité, quant à elle, vise la promotion de la justice, qui consiste à offrir la même chance à tous pour un épanouissement et une vie saine. Mais, l'égalité ne peut être atteinte que si tous sont mis dans les mêmes conditions. Les institutions internationales encouragent les États à la sécurisation des droits fonciers à travers la formalisation des droits, ce qui constitue un gage de sécurité pour les droits des populations. La promotion du TF comme seul titre de propriété pour toutes les terres est faite. Néanmoins peut-on établir une égalité entre les terres urbaines et celles rurales ? Une égalité entre le citadin et le rural (le paysan) ? La sécurisation se résume-t-elle à une simple formalisation des droits ? Doit-on sécuriser pour une bonne productivité, sans tenir compte de la valeur des choses en présence ?

### **1- La double administration du foncier rural.**

La réforme foncière a pour objectif la facilitation de l'accès à la terre à tous et une bonne régulation foncière<sup>923</sup>. Mais au regard des dispositions, des inquiétudes subsistent par rapport à la demande du TF par les propriétaires des terres rurales. On espère que l'histoire ne se répétera pas comme pour les TF instaurés par le système de l'immatriculation. Certes, la procédure est relativement plus souple ainsi que le coût. Cependant ne peut-on pas offrir aux ruraux une procédure plus souple ?

La confirmation des droits fonciers ruraux se fait selon que la terre se situe dans une zone disposant de PFR ou non. Pour les terres situées dans une zone où il y a le PFR, le requérant fournit : le CFR, ou l'ADC, l'acte constatant le transfert de propriété si ça existe, un levé topographique, une attestation délivrée par l'IGN, une pièce d'identité et une provision dont le

---

<sup>923</sup> Livre blanc de la politique foncière op. Cit.

reliquat sera complété le jour du retrait du TF. Il peut déposer directement le dossier au bureau de l'ANDF ou chez le notaire. Pour les terres ne disposant pas de CFR, l'ADC remplace le CFR.

L'État, par la réforme foncière, offre un moyen sûr de sécurisation aux populations rurales, qui se retrouvent dans la fable du renard et de la cigogne<sup>924</sup> qui tous deux ont trouvé un très bon repas, mais sont dans l'incapacité de le prendre car, l'instrument avec lequel le repas est servi n'était pas adéquat. Ainsi, l'incertitude de réalisation subsiste et la crainte que le TF nouvelle version ne soit au service d'une minorité demeure puisque, les formalités pourront s'arrêter au niveau de la délivrance du CFR ou de l'ADC.

Le CFR est délivré selon une procédure instaurée par la loi suivie par le BLDF, pourquoi ne pas lui reconnaître la même valeur que le TF, délivré par la même structure ? Il est clair que le législateur béninois a la volonté de faire la promotion du TF, comme seul titre de propriété contre vents et marées. Avant la modification de la loi foncière, l'ADC, considéré comme document de présomption de propriété, était délivré par le BLFD, et sert à l'obtention du TF. La question était de savoir comment une structure formelle, étatique pouvait délivrer un acte qu'il considère de présomptif et s'en servir pour délivrer un autre de valeur supérieure ? Heureusement, la compétence a été transférée à la commune, mais l'interrogation subsiste toujours, parce que ce n'est qu'un changement de main.

L'objectif des politiques foncières telle déployées, est d'estimées à assurer la sécurité des investisseurs quel qu'en soit le type de contrat (vente ou location). Ces contrats formalisés ne rapportent que peu d'argent au pays d'accueil et aux paysans, pour lesquels l'accession au foncier devient difficile, compte tenu des exonérations fiscales, qui sont souvent accordées aux investisseurs et qui font grimper le coût du foncier. Aucune politique n'étant définitivement acquise, des réajustements peuvent être admis.

## **2- La vacance des terres urbaines.**

A la périphérie des villes, le foncier a été l'affaire des ruraux. La marchandisation des terres l'a transféré aux mains des citadins. L'achat massif des terres agricoles se fait dans un but spéculatif par les populations. En effet, les villes connaissent une extension rapide et on assiste au morcellement des terres acquises. Pendant la période coloniale, les PH étaient octroyés sous la condition d'une mise en valeur et chaque personne n'avait droit qu'à un seul PH et exceptionnellement à deux si la situation de famille le justifie ou pour les besoins d'une

---

<sup>924</sup> J. DE LA FONTAINE, La fable, le renard et de la cigogne, Livre I/ 18.

entreprise commerciale ou artisanale<sup>925</sup>. La période postcoloniale a battu le record de la délivrance du PH, même sur les parcelles des particuliers. La ville s'installe et beaucoup de parcelles restent sans constructions. Les propriétaires de ces parcelles font de la rétention foncière.

Elle consiste pour les propriétaires de terrain potentiellement urbanisable de le conserver. C'est « *l'absence de mutabilité d'un terrain potentiellement constructible* »<sup>926</sup>. Ces propriétaires conservent ces parcelles pour plusieurs raisons : soit pour des raisons de rentabilité économique (acquisition de la plus-value), construction future, soit pour faire face à un besoin (scolarité, mariage futur, etc.).

La vacance des terres en zone urbaine est la conséquence directe de l'achat massif des terres rurales. La vacance des terres en milieu urbain a d'énormes conséquences sur le développement socio-économique et la sécurité des populations. Comme le législateur a institué la mise en valeur des terres rurales, il faudrait que des dispositions soient prises pour la vacance des terres urbaines également. En plus des dispositions sur la copropriété qu'il faut promouvoir, l'État doit adopter une politique allant dans le sens de mise en valeur des terres urbaines, pour des raisons économiques. Les terres sont vacantes alors que les populations ont besoin de logement, ce qui favorise la dispersion des habitats. Dans ce cas le législateur peut fixer un délai au-delà duquel, le terrain non mis en valeur doit faire l'objet de cession à d'autres personnes qui pourront valablement le faire. L'État peut innover également en mettant une politique d'habitat en place, pour la réalisation des logements sur des terres appartenant à des propriétaires privés, en vue d'un remboursement futur, au même plan que les logements sociaux, car aucune mesure d'accompagnement n'existe en matière d'habitat au Bénin.

## **Paragraphe 2 : Affaiblissement de la décentralisation.**

La décentralisation est le « *transfert de compétences auprès de collectivités territoriales ou d'établissements publics dotés à cet effet de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Ces structures décentralisées sont chargées de gérer librement les affaires locales ou les affaires relevant de leurs compétences (c'est-à-dire celles que le législateur estime pouvoir être mieux traitées au niveau local que national)* »<sup>927</sup>. Au Bénin, c'est la commune qui assure ce rôle. En tant que collectivité territoriale, elle dispose de compétences qui lui sont

---

<sup>925</sup> Art.6 LOI N°60-20 op.cit.

<sup>926</sup>[http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DREAL-PaysLoireAC90\\_IdentifierComprendre\\_RetentionV2.pdf](http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DREAL-PaysLoireAC90_IdentifierComprendre_RetentionV2.pdf) Cerema Nord-Picardie / DDTM 62.

<sup>927</sup>Dominique Grandguillot, collectivités territoriales en France, poche, Gualino, Lextenso 2017/2018,/p.4.



propres et d'autres attributions qui relèvent de la compétence de l'État qu'elle assure sous la tutelle d'une autorité. Elle concourt avec l'État et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie<sup>928</sup>.

La loi foncière rurale, accordait beaucoup de prérogatives aux communes et aux populations à la base. Mais, ces acquis ont été remis en cause par la loi foncière sur le domaine et le foncier, en accordant plus de prérogatives à l'État au détriment de la commune. « *L'exercice (du) pouvoir est dominé par la loi de la majorité à laquelle nous sommes tant habitués que nous ne voyons plus combien il est étrange de prétendre provoquer une obéissance unanime en recourant à une règle qui loin de viser à convaincre ne cherche qu'à mesurer l'importance respective des avis divergents. Sauf exceptions remarquables, nous oublions combien il est traumatisant de se soumettre sans être convaincu.* »<sup>929</sup> Ainsi, la décentralisation se trouve affaiblie par la déficience d'une prise en compte des autorités locales (A) et par une atteinte à l'autonomie des communes (B).

### **A- Déficience de la prise en compte des autorités locales.**

Avec l'avènement de la décentralisation, la commune est devenue un échelon central de la gestion foncière. La gestion centrale, ayant montré ses limites, l'expérience d'une gestion communale voire locale constitue une solution majeure, pour pallier les insuffisances. Dans le cadre de la gestion du foncier urbain, la délivrance des actes administratifs (PH et du certificat administratif, convention de vente, etc.) autrefois délivrés par la préfecture ou la sous-préfecture sont transférés à la collectivité territoriale. De même que la mise en place du RFU. L'adoption de la loi sur le foncier rural (une loi éphémère) a permis également aux communes d'avoir la gestion du foncier rural (gestion et mise en place du PFR), appuyée par des commissions locales. La nouvelle loi sur le domaine et le foncier implique très faiblement les autorités communales dans la gestion du foncier (1) et institue un bureau local comme seule structure de gestion de la propriété au niveau communal (2).

---

<sup>928</sup> LOI N° 97-029 du 15 janvier 1999, op.cit.

<sup>929</sup> Douglas, Comment pensent les institutions, La Découverte/MAUSS, 1999, p. 95.

## **1- La faible implication des autorités communales dans la gestion foncière.**

En matière d'application de la loi foncière, les communes sont les acteurs directs, mais leur implication demeure polémique. Autrefois détentrices de nombre de pouvoirs en matière de gestion foncière, les collectivités territoriales se sont vues restreindre ces pouvoirs par la nouvelle loi au profit de l'État central. L'acteur direct de la gestion du foncier et du domaine est l'ANDF ; elle a accompli ce rôle avec le concours de certaines structures relevant de son autorité. Ce faisant, l'implication des autorités communales n'est que de faible portion.

- Pour la mise en œuvre du code, une instance consultative est créée. Elle sert de lieu d'échange et de concertation pour les actions à privilégier pour une bonne exécution du code, participe à l'élaboration du plan pluriannuel des activités de l'ANDF. Les membres du CCF, doivent être des personnes expérimentées pouvant apporter des solutions et formuler des propositions de par leurs expériences en matière foncière. De par sa composition<sup>930</sup>, aucun représentant des communes ne figure dans les membres composant le conseil. Il a fallu la modification survenue en 2017 pour que l'ANCB puisse avoir un représentant<sup>931</sup>. Or, en matière d'expérience de gestion foncière, les communes sont les mieux placées.

- Désormais l'établissement du PFR est de la compétence du bureau local de l'organe en charge de la confirmation des droits fonciers qui doit s'assurer de la collaboration des structures techniques appropriées, publiques ou privées. L'ANDF peut au besoin donner délégation à toute personne morale ou publique. Le maire est juste chargé de prendre l'arrêté d'ouverture et de clôture de l'établissement du PFR. Subtilement, les pouvoirs des communes en matière de lotissement sont restreints, car les opérations ne peuvent être réalisées que sur des parcelles ayant fait l'objet de confirmation. Dorénavant, les communes doivent entrer en pourparlers avec les propriétaires avant toute opération de remembrement et de recasement.
- Pour ce qui concerne la délivrance du titre de propriété, le maire à toutes les étapes (publicité, opération de bornage) de la procédure, a un rôle d'affichage et d'information<sup>932</sup>. Pour ce qui concerne la formalisation des transactions foncières, le code soumet l'affirmation des conventions de vente désormais appelées PVPP à la confirmation préalable des droits de propriété sur la parcelle en question ; alors ce n'est qu'une simple transcription de l'acte de transfert. L'intervention du maire est également

---

<sup>930</sup> Art./425, Loi 2013-01 du 14 août 2013, op.cit.

<sup>931</sup> Art./ 425 modifié.

<sup>932</sup> Art./118 et 119 CFD.

aléatoire car, il y a trois possibilités de formalisation des transactions. Les parties (acheteur et vendeur) peuvent établir un acte notarié devant le notaire, soit établir un contrat sous-seing privé déposé au rang des minute d'un notaire ou bien aller se faire établir le PVPP, qui ne peut être établi que par le maire; interdiction est faite désormais aux CA, CV et CQ de signer les conventions de vente. Certains actes de présomption de propriété ne sont plus délivrés (certificat administratif, certificat foncier rural) depuis l'entrée en vigueur du code et la délivrance de l'ADC. Quant à la délivrance de l'ADC, elle avait été transmise à l'ANDF, qui par le biais du bureau communal de l'organe en charge de la confirmation des droits fonciers, avec l'appui des structures communale et villageoises, la délivrait. Mais depuis la loi modificative, cette compétence est retransmise à la mairie suivant la même procédure de délivrance.

A l'analyse, le code foncier a remis en cause nombre d'acquis de la décentralisation en reléguant au second rang l'actrice principale de la gestion foncière qu'est la collectivité territoriale.

## **2- Un bureau local comme structure de gestion de la propriété foncière au niveau communal.**

La décentralisation a fait de la commune un acteur clé de la gestion du territoire locale. Elle est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Dans ce cadre, la gestion du patrimoine de la collectivité territoriale lui revient. Conformément à la loi portant organisation des commune, elle a compétences en matière domaniale et sur ce, elle « *élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population. Dans ce cadre elle :*

1. élabore les documents de planification nécessaire :
  - les schémas-directeurs d'aménagement de la commune,
  - le plan de développement économique et social,
  - les plans d'urbanisme dans les zones agglomérées,
  - les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols,
  - les plans de détails d'aménagement urbain et de lotissement.
2. délivre les permis d'habiter et les permis de construire,
3. assure le contrôle permanent de la conformité des réalisations et des constructions avec la réglementation en vigueur/».

Pour accomplir ces missions, la commune s'est dotée de services techniques qui lui servent d'appui, notamment le service juridique des affaires domaniales.

Ce service est subdivisé en des sections, spécialisée chacune dans un domaine déterminé et s'occupe de la gestion du domaine, du foncier et le règlement des litiges. Malheureusement, ce service enclin à des malversations (corruption, usage de faux, escroquerie, etc.), au lieu d'instaurer un environnement apaisé, ne fait qu'augmenter les cas de conflits qui prennent des aspects multiformes. Pour de nombreux acteurs, cette situation est due au désengagement de l'État, et il faut que l'État reprenne en main la gestion du foncier. A cet effet, des démembrements de l'ANDF sont déployés sur le territoire (BLDF) pour servir de relais. Ils servent d'appui, assistés des autres organes déconcentrés, aux communes dans le cadre de la gestion du foncier et du domaine<sup>933</sup>.

Ce bureau local est dirigé par le régisseur communal, un officier local de la régie nationale, hiérarchiquement sous l'autorité du régisseur principal dans l'exercice de ses compétences respectives<sup>934</sup>. Il est compétent dans toutes les procédures de sécurisation foncière à travers la confirmation et l'inscription des droits fonciers. Il bénéficie de la collaboration des communes, qui se doivent de lui fournir des informations foncières indispensables à la réussite de sa mission. Indirectement, le bureau local, coordonne presque toutes les activités foncières au sein de la commune. Pour les gouvernants, c'est dans le but d'éviter la dispersion de l'information foncière et de minimiser les coûts liés à l'installation et à la survie des commissions foncières. Ainsi, les commissions foncières créées par le code foncier rural, sont maintenues et il est procédé à l'extension de leurs champs d'intervention. Autrefois limitées aux terres rurales, celles urbaines et périurbaines sont prises en compte par ces différentes commissions.

Alors, que deviendront les services des affaires domaniales dont le coût de fonctionnement est supporté par le budget des communes ? Leur rôle se limitera à la gestion du domaine communal, le volet foncier leur ayant été amputé pour une bonne partie.

## **B- Atteinte à l'autonomie des communes.**

L'autonomie locale est « *le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leur population, une part importante des affaires publiques* »<sup>935</sup>. Cette autonomie découle du statut

---

<sup>933</sup> Livre blanc, op.cit.

<sup>934</sup> Art 194 CFD.

<sup>935</sup> Art 3, Charte européenne de l'autonomie locale, 15 octobre 198.

de droit conféré à la commune : « *la commune est une Collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière...* » Elle dispose de compétences propres et d'autres compétences qu'elle partage avec l'État. L'objectif fondamental et le défi majeur de la décentralisation est le développement local qui est «la volonté politique des acteurs de promouvoir le développement du territoire sur lequel ils vivent en vue d'améliorer la situation socio-économique des populations »<sup>936</sup>. La mise en œuvre de ces compétences en vue de l'amélioration du cadre et des conditions de vie des populations exige la disponibilité de ressources matérielles et financières. La nouvelle réforme foncière crée une situation ambiguë au niveau de l'autonomie des communes ; elle influe sur la mobilisation de recettes fiscales (1) et la constitution de réserves foncières (2).

### **1- Baisse des recettes fiscales des communes.**

«*Les collectivités locales s'administrent librement par des organes élus et dans les conditions définies par la Loi* »<sup>937</sup>. La libre administration est soumise à une conception polysémique, mais celle qui retient notre attention est celle donnée par BACUYANNIS. Pour lui, la libre administration est «*l'affirmation constitutionnelle selon laquelle des communautés humaines qui sont définies par leur rattachement à une portion du territoire par rapport auquel est définie la communauté nationale ont vocation à maîtriser tout ce qui constitue leur propre vie*»<sup>938</sup>. Cette vocation à maîtriser tout ce qui constitue leur propre vie se réalise dans les limites fixées par la loi et sous le contrôle de l'autorité de tutelle<sup>939</sup>.

Pour la mise en œuvre de son autonomie financière et l'accomplissement de la mission de développement, la commune est dotée d'un budget propre. Ce budget, à l'instar de tous les autres, comporte une rubrique de recettes et une autre des dépenses. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des communes représentent une part importante dans le budget des communes.

Les communes ont la compétence de délivrer des actes administratifs qui étaient du ressort des anciennes préfectures. A ce titre, le budget de la commune au niveau des recettes de la section de fonctionnement provenant des prestations et services de la commune, a intégré les produits des expéditions des actes administratifs, des légalisations de signature et certification,

---

<sup>936</sup>Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale, La gouvernance locale <https://decentralisation.gouv.bj/developpement-local>.

<sup>937</sup> Art 151 Constitution Béninoise du 11 décembre, op.cit.Art.1, Lois 97-0029, op. Cit.

<sup>938</sup> C.BACUYANNIS, Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, Paris, Economica, 1993, p. 130.

<sup>939</sup> Art 1<sup>er</sup>, LOIN°98-007du15janvier1999PortantrégimefinancierdescommunesenRépublique du Bénin.

des droits d'expédition des conventions coutumières, des délivrances de divers documents, des taxes sur les délivrances des PH<sup>940</sup>. Certains actes administratifs ont été interdits et cela constitue déjà un manque à gagner pour les communes. L'affirmation des conventions des ventes par le maire est aléatoire. Les gouvernants, toujours dans le processus de sécurisation, ont procédé à l'uniformisation des coûts de délivrance des actes<sup>941</sup>. Selon les dispositions de la loi de finance pour la gestion 2019<sup>942</sup>, le président de la CCF a officialisé les coûts par un communiqué de presse<sup>943</sup>. Cette décision est salubre si l'on considère la disparité que les coûts de délivrance des actes engendrent au niveau des différentes communes. Mais c'est une décision prise unilatéralement, sans aucune concertation avec les collectivités territoriales, ni aucune considération des spécificités que présente chaque commune.

En effet, les prix de cession des parcelles ne sont pas les mêmes au niveau de toutes les communes et on ne pourra même pas, envisager une uniformisation des coûts de cession, en tout cas, pas sur une période à court ou à moyen terme. Le coût d'un terrain dépend de nombreux facteurs : l'emplacement (zone rurale, zone urbaine ou en périphérie etc.) l'utilisation qui en est faite (constructible, non constructible, etc.). Il faut également faire remarquer que les mêmes traitements ne peuvent être appliqués aux immeubles bâtis et non bâtis. En matière de contournement des règles, la population béninoise est un génie : cette mesure peut conduire à un risque énorme de sous déclaration.

L'uniformisation ne profitera ni à toute la population, ni à toutes les communes. En effet, certaines communes sont plus avantagées que d'autres, si nous savons que nous avons des catégories de communes et le niveau de développement varie d'une région à une autre. Ainsi, la problématique d'un accès équitable de tous à la terre demeure.

Pour l'amélioration du cadre et les conditions de vie des populations, les communes ont besoin des moyens matériels également ; mais leur capacité d'en constituer est réduite (2).

---

<sup>940</sup> Art.11, 1<sup>er</sup> tiret, LOIN°98-007du15janvier1999, op.cit.

<sup>941</sup>Les tarifs suivants sont appliqués : affirmation des conventions de vente1 % du prix d'acquisition, frais de lotissement et recasement 100000fcfa, attestation de recasement20000fcfa, attestation de détention coutumière selon le nombre d'hectare détenu par le propriétaire : 0-2 HA25000FCFA, entre 20 et 100Ha 175000 fcfa, entre 100 et 500 Ha 250000fcfa, entre 500 et 1000 Ha500000fcfa.

<sup>942</sup> Loi n°2018-39 du 28 décembre2018 portant loi de finance gestion 2019.

<sup>943</sup>Communiqué de presse n° 01/2019/CCP/SP/ASP/SA en date du 18 janvier 2019.

## **2- Réduction de la capacité des communes à constituer des réserves.**

Toute action de développement local nécessite la maîtrise foncière de la part des collectivités territoriales. Alors la politique foncière locale constitue la clef du développement économique, urbain, rural et de la préservation de l'environnement.

Dans la mise en œuvre des compétences qui lui sont transférées, la commune élabore son plan de développement et l'exécute en harmonie avec les orientations nationales. A cet effet, *«elle élabore les documents de planification nécessaires : le schéma directeur d'aménagement de la commune, le plan de développement économique et social, les plans d'urbanisme dans les zones agglomérées, les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols, les plans de détails d'aménagement urbain et de lotissements »*<sup>944</sup>. La compétence des communes s'étend également au niveau de l'habitat, de l'urbanisme, de la réalisation des infrastructures routières, communautaires et locales qui ne relèvent pas de la compétence d'autres institutions. Le développement des territoires ne peut se réaliser sans un minimum d'infrastructures et d'équipements. Pour ce faire, la ressource indispensable à leur réalisation constitue la terre. Pour parvenir à disposer de cette ressource, de nombreux outils sont mis à la disposition de la collectivité territoriale : soit elle constitue des réserves foncières qui serviront à effectuer l'érection de ces différents infrastructures et équipements, soit elle acquit ces ressources par les différents droits mis à sa disposition par le législateur.

La constitution de réserves foncières : elle se fait généralement lors des opérations de lotissement et de remembrement, où le coefficient de réduction, qui représente la part que chaque présumé propriétaire apporte comme contributions en terrain, pour la réalisation des ouvrages publics et la constitution du domaine public. La réforme sur le code foncier, prescrit qu'il ne peut y avoir d'opération de lotissement sur des terres ne disposant pas de titre de propriété officiel (T.F.). Le TF est inattaquable et définitif, ce qui a pour conséquence, la non application du coefficient de réduction aux immeubles qui en disposent. Si l'immeuble se retrouve dans une zone réservée aux infrastructures ou au domaine public, deux options sont possibles : soit on négocie avec le propriétaire de l'immeuble pour lui attribuer une autre parcelle ayant les mêmes caractéristiques que le précédent, soit on modifie le plan ; ce qui se répercute sur les autres immeubles ne disposant pas de TF. Les communes auront des difficultés, car désormais il va falloir négocier avec les propriétaires, et de ce fait, la constitution de réserves par les collectivités devient quasiment impossible.

---

<sup>944</sup> Art 84, loi 98- 007, op cit.

Les collectivités ont également la possibilité d'acquérir la ressource terre, soit par la procédure d'expropriation et la préemption. Pour ce qui concerne le droit de préemption des collectivités, il ne peut être exercé que sur les terres urbaines, celles situées en zones rurales sont préemptées par l'ANDF. Il va falloir faire recours au FDD, chaque fois que la mise en œuvre du plan de développement nécessitera la ressource terre. Ainsi, il est porté atteinte à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage par les collectivités territoriales.

La décentralisation territoriale est perçue comme un rempart contre les excès du pouvoir étatique et une solution à son incapacité de produire le développement local<sup>945</sup>, ce développement est compromis par la centralisation de la gestion foncière.

## **SECTION 2 : Une réforme ambiguë aux enjeux incertains.**

Les politiques publiques sont produites au niveau national, influencées par le niveau international, elles demeurent portées par des idéologies et des concepts étrangers aux populations concernées et sont largement contrôlées par les acteurs extérieurs<sup>946</sup>.

La nécessité de la réforme du foncier en Afrique, et particulièrement au Bénin, est patente. De la propriété collective, en passant par le pluralisme juridique, le foncier est contraint à d'énormes conflits qui freinent le rythme du développement. Plusieurs tentatives d'améliorations ont été entreprises, mais se sont soldées par des échecs, face à un droit coutumier têtu, qui se ploie, mais ne rompt pas. En effet, des dispositifs de contournement sont toujours mis en jeu, pour neutraliser les efforts consentis à travers les lois, la gestion foncière est complexe. Le défi est là, sans sécurité, pas d'investissement ; et sans investissement pas de développement socio-économique.

Dynamiser le marché foncier et favoriser les investissements, constituent le principal objectif des institutions internationales *« il faut renforcer la protection du régime foncier pour mieux assurer la propriété, en encourageant ainsi les investissements pour la mise en valeur des terres. Il existe de nombreuses indications que l'agriculteur africain, comme partout ailleurs, répondra à ces mesures d'encouragement. L'accroissement de la production (...) est largement imputable à des réformes politiques visant à la rentabilité de l'agriculture privée et*

---

<sup>945</sup>Cossoba Nanako, La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger, Thèse pour le doctorat en droit public, UAC 2013, p.

<sup>946</sup>Caroline Plançon, « Enjeu des droits fonciers dans la gestion des ressources naturelles », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 6 | novembre 2009, mis en ligne le 09 novembre 2009, consulté le 03 novembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org> .



*du secteur agro-industriel, dans un cadre macro-économique propice »*<sup>947</sup>. Procéder à l'unification des régimes (coutumier et moderne), en sécurisant les terres par un titre de propriété, pour aboutir à une marchandisation généralisée et parfaite de la terre<sup>948</sup>.

Se camouflant, sous la reconnaissance des droits fonciers coutumiers, le TF revient avec des procédures d'obtention relativement plus souples, à moindre coût. La réforme aussi, bien nécessaire qu'indispensable, est caractérisée par de profondes ambiguïtés aux enjeux incertains. Ces ambiguïtés se manifestent par des incertitudes et confusions dans la phase transitoire (paragraphe1), ce qui rime à un pari à risque (Paragraphe2).

### **Paragraphe1 : Incertitudes et confusions de la phase transitoire.**

La réforme du foncier constitue la solution pour les problèmes fonciers auxquels le pays fait face depuis des décennies. Une nouvelle approche de gestion foncière a été adoptée pour un accès équitable et sécurisé de tous au foncier. Cette réforme a induit des bouleversements au sein des populations que dans la gouvernance des communes et dans la gestion des affaires domaniale et foncière. Pour sa mise en œuvre effective, le législateur béninois a prévu une période de transition<sup>949</sup> au cours de laquelle, certaines dispositions sont prises pour que tous les citoyens puissent disposer du TF, le seul titre qui accorde la pleine propriété. Mais cette période, suscite inquiétudes et confusions tant la maîtrise de la question foncière est difficile à appréhender. Cette situation est due à l'absence d'un dispositif institutionnel transitoire (A) et l'impasse que constitue la généralisation de l'enregistrement(B).

#### **A- Absence d'un dispositif institutionnel transitoire.**

La cohabitation des structures déconcentrées et celles décentralisées, crée une situation floue tant au niveau des administrés que chez les administrations. Tout processus de changement institutionnel et de gouvernance est complexe et constitue une source de désarroi et parfois de détresse. Le chemin du modernisme est difficile, car il heurte les sensibilités, change les habitudes et les bouleverse. Des mesures de facilitations sont prises pour une formalisation massive des droits de propriété dans la période de transition, mais des difficultés

---

<sup>947</sup>R.S.McNamara, <<La crise du développement en Afrique : stagnation de l'agriculture, explosion démographique et détérioration de l'environnement >>, Actes du Forum de Tokyo sur les stratégies de développement pour les pays les moins avancés pendant les années 90, New York, Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), p.46.

<sup>948</sup> É. LE ROY, « La sécurisation foncière dans un contexte Africain de marchandisation imparfaite de la terre », p.460.

<sup>949</sup> La loi de 2013 a prévu une période de 5ans qui prenait fin en août 2018, avec la modification de cette loi intervenue en 2017, la fin de la période de transition est désormais août 2023.

émaillent le processus, car l'État n'a pas voulu s'appuyer sur l'existant, mais il a mis en place un nouveau dispositif de gestion<sup>950</sup> par le contraste du dispositif rural (1) et l'attitude mitigée des communes (2).

## **1- Contraste du dispositif rural.**

« Quand vous perdez le chemin de votre destination, le retour au point de départ est nécessaire »<sup>951</sup>

« La confirmation des droits fonciers en milieu rural se fait principalement à partir du PFR »<sup>952</sup>. Il a pour but d'assurer les droits réels immobiliers, ceux acquis ou établis selon la coutume, de faire l'inventaire des terres rurales pour un besoin individuel ou collectif de sécurité. Il est défini comme une forme simplifiée de cadastre coutumier<sup>953</sup>. Il est institué pour chaque village un PFR, et les autorités administratives locales sont chargées de faire sa promotion en vue de l'adhésion des populations. Sa réalisation se fera sur la base d'un financement participative (communautés à la base, collectivité territoriale et État). Tout usager, voulant des informations sur une parcelle en milieu rural, peut consulter le registre communal constitué de tous les originaux des registres villageois. Le titulaire, dont les droits sont enregistré au PFR, reçoit le CFR qui constitue une preuve de présomption de droit jusqu'à preuve de contraire. On constate que les acteurs (collectivités territoriales, État) qui doivent œuvrer à son institution et sa mise en œuvre, n'ont vraiment aucun intérêt à le faire.

A l'origine, la réalisation du PFR était de la compétence des communes. Mais avec la réforme, cette compétence est attribuée au BLFD, avec la participation financière des communes, qui déjà sont en détresse du fait de la baisse des recettes provenant du foncier. L'ANDF a lancé la réalisation du cadastre national et par décision du Conseil des Ministres<sup>954</sup>, toutes les opérations d'élaboration de documents cadastraux en cours sur toute l'étendue du territoire national sont suspendues. Ainsi, dans la période transitoire, l'outil PFR est rangé dans les tiroirs au profit de l'ADC. Cette attestation dont la délivrance a été rétrocédée aux communes grâce au plaidoyer<sup>955</sup> de l'ANCB, leur permettra de renflouer leur caisse.

---

<sup>950</sup> Philippe Lavigne Delville, « LES MARCHÉS FONCIERS RURAUX AU BÉNIN Dynamiques, conflits, enjeux de régulation », op.cit. , p.31.

<sup>951</sup> Proverbe Africain.

<sup>952</sup> Art.192 CFD.

<sup>953</sup> Pierre-Yves Le Meur, L'information foncière au Bénin Production, stockage, utilisation, FAO, mars 2005, p.24.

<sup>954</sup> Relevé du Conseil des Ministres du 12 octobre 2016.

<sup>955</sup> L'un des principaux acquis de notre plaidoyer, dans le cadre de la révision du code foncier et domanial, est la signature de l'ADC par le maire, Luc ATROKPO, président en exercice de l'ANCB dans le cadre de l'atelier régional sud, sur le processus de délivrance de l'ADC et les outils préparés par l'association, Lokossa le 10 avril 2018.

Ceci démontre la volonté affichée des gouvernants d'une part, à aller dans le sens des institutions internationales, qui s'investissent dans la politique de privatisation des terres et d'autre part à appliquer le même traitement aux terres rurales et urbaines. Subrepticement, les gouvernants imposent leur choix aux populations en complicité avec les collectivités territoriales qui sont en position de faiblesse.

Les promoteurs de l'immatriculation sont restés dans leur logique de faire des CFR, une étape vers l'immatriculation et les PFR, sont considérés comme une opportunité de généraliser le TF en milieu rural. La mise en place des PFR en zones rurale présente un bilan mitigé. Tout se met en place pour une marchandisation parfaite des terres rurales.

## **2- L'attitude mitigée des maires.**

Face à l'influence des institutions internationales, les États africains se retrouvent dans une position où, la détermination de leur propre politique de gestion leur est difficile. Cette incapacité d'auto-détermination crée des situations d'adaptation machinale et de contournement en toute conscience. « *La gouvernance est un phénomène plus large que le gouvernement. Elle inclut des mécanismes gouvernementaux, dans le sens strict du terme, mais elle s'étend à des dispositifs informels, non gouvernementaux, par lesquels, au sein de ce cadre, individus et organisations poursuivent leurs propres intérêts* »<sup>956</sup>. Une bonne politique foncière, conduit à une bonne réforme, qui requiert la participation de tous. Cette participation inclut la gestion des attributions transférées par l'État aux collectivités territoriales et la relation que ceux-ci entretiennent entre eux.

La relation entre l'État et les collectivités territoriales en matière de gestion foncière exprime une déliquescence, chacun agissant pour faire passer ses intérêts. « *Le rapport entre les pratiques foncières des acteurs et les règles générale n'est pas un simple rapport de conformité à des principes établis une fois pour toute, car la mise en pratique nécessite invariablement une adaptation/interprétation des règles générales à des situations toujours particulières, tant du point de vue de la position et de l'identité sociale des acteurs que du point de vue du rapport de force entre les acteurs et entre les groupes* »<sup>957</sup>. Ce qui explique les différences entre les normes et les pratiques effectives. Pour les communes, le code foncier et domanial comporte des subtilités voire des pièges qui, invitent à la prudence pour éviter de faire

---

<sup>956</sup> Philippe Moreau-Desfarges, La Gouvernance, in « Du "mal gouvernement" à la gouvernance en Afrique », Sandra Gondi-Gandzion et Karine Le Breton, <http://www.institut-gouvernance.org/fr/document/fiche-document-50.html>,

<sup>957</sup> Jean-Pierre CHAUVEAU, « Quelle place donner aux pratiques des acteurs » ? in P. Lavigne DELVILLE, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Karthala, 1998, pp.38-39.

face à des poursuites judiciaires<sup>958</sup>. Dans cette logique, certains maires refusent de signer des conventions<sup>959</sup>, d'autres ont décidé d'ignorer tout simplement la loi en continuant par affirmer les conventions de vente en violation des dispositions transitoires du code. En effet, pour toute affirmation de convention de vente liée à une terre rurale dans la période transitoire, une formule spéciale doit être suivie<sup>960</sup> et le maire doit se faire assister par des interprètes assermentés. Les témoins doivent être informés du contenu de la convention ; malheureusement, la pratique peine à disparaître.

Pour ce qui concerne la réalisation des PFR, les communes n'ont aucun intérêt à en faire sa promotion. La délivrance de l'ADC procure des recettes aux communes, alors qu'elles doivent contribuer à la réalisation des PFR. Mais, la délivrance de l'ADC se fait également en violation de la loi. En effet, les structures locales (SVGF/SUGF) ont des rôles importants à jouer, mais dans certaines communes, elles ne sont pas installées et les actes sont délivrés quand même.

Celui qui est en position de faiblesse trouve toujours une arme pour se défendre. Les opérations de lotissement, de remembrement et de recasement avaient été suspendues, pour arrêter le désordre auquel elles sont sujettes. Elles ont été relancées et les communes en profitent pour procéder aux recasements maximaux des terres avant que la mise en exécution du code ne soit effective.

Les anciennes conventions de vente continuent par faire l'objet des transactions, pour contourner l'exigence d'enregistrement dans le délai imposé par la loi. Cet état de choses est favorisé par certaines mairies qui parallèlement aux frais fixés par le gouvernement, ont créé d'autres faux frais qui repoussent les populations à adopter la nouvelle forme de convention.

## **B- Généralisation de la formalisation : une impasse.**

En Afrique, la terre est sacrée, c'est-à-dire qu'elle appartient à un "dieu" donc, ne peut faire l'objet d'une appropriation. Elle est inaliénable et surtout appartient soit à une collectivité, un clan, une famille soit autre, mais jamais à un individu. Elle est attribuée en fonction des besoins de l'individu et ne peut être cédée à titre définitif. C'est là le caractère du droit

---

<sup>958</sup> L. ATROKPO, président de l'ANCB, op.cit.

<sup>959</sup> « Depuis que la loi là est arrivée, on ne peut plus faire les papiers de nos terres à la Mairie. Quand on va là-bas, les gens nous disent d'attendre encore un peu, car ils sont en train de prendre les dispositions pour faire les choses correctement. On est bloqué dans nos activités et on a peur pour nos terres. » Propos d'un chef de ménage, selon une enquête réalisée par VGN Internationale dans les communes de Dogbo et Klouekanmè au Bénin.

<sup>960</sup> Art. 518 CFD.

coutumier, jugé par le colon de droit anti-développeur. Le droit de propriété est introduit dans la civilisation africaine, toute personne (collectivement ou seule) a droit à la propriété et nul ne peut en être privé. « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* »<sup>961</sup>. Par conséquent, le désir d'acquérir qui est une inclination générale est née chez tous les hommes<sup>962</sup>. Cette inclination a entraîné une marchandisation accrue et a fait de la terre, l'objet de toutes les convoitises.

L'objectif du gouvernement étant de doter toutes les terres d'ici 2023 de TF, des mesures ont été prises pour la facilitation et la sécurisation de l'accès au foncier des populations. Sa vision est d'assurer l'accès équitable à la terre à tous les citoyens, sécuriser et favoriser les investissements et réduire les conflits tout en gérant efficacement ceux qui existent ou naîtront, en vue de consolider la paix sociale.

La sécurité des transactions est assurée, car les droits de chacun sont connus, par la détention d'un titre. Au Bénin, c'est le TF qui confère la pleine propriété tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Mais, la généralisation du TF, comme seul titre formel, pourra-t-il vraiment combler les attentes ? De nombreuses appréhensions sont exprimées par rapport aux demandes individuelles (1) et à la capacité de délivrance des actes (2).

### **1- Une demande individuelle incertaine.**

La terre est une ressource indispensable qui participe au développement socio-économique de nos pays. Mais, elle est soumise à une insécurité qui accentue la pauvreté et la faim au sein des populations. Assurer la sécurité de l'accès à la terre, de l'investissement en vue de réduire la pauvreté, ce leitmotiv pour les acteurs fut effectif avec la généralisation de la procédure de titement. Elle consiste à l'attribution des droits de propriété sur des terres, droits qui deviennent opposables à toute personne et donne la possibilité au propriétaire d'opérer toutes les transactions voulues.

Selon ses promoteurs, le titement offre de nombreux avantages aux populations. Il permet l'accès au crédit auprès des institutions financières, il permet également de sécuriser les investissements réalisés, le transfert sans risque et contribue aussi à la stabilisation sociale. Mais, tant que l'illégalité ne génère pas de conflits, on garde le silence. La demande du TF par les populations en zones rurales sera dubitative à court et moyen terme. En effet, le crédit

---

<sup>961</sup> Art. 17 DUDH, op cit.

<sup>962</sup> Thomas Hobbes, « La liberté et l'ordre public : Diderot et la bonté des lois », *Léviathan*, trad. François Tricaud, Paris, Sirey, 1971, p.

hypothécaire n'est pas l'apanage des populations rurales compte tenu du type d'agriculture pratiquée. Avec le taux élevé au niveau des banques, les populations préfèrent se constituer en groupe pour obtenir du crédit auprès des IMF<sup>963</sup>. Le titre serait bénéfique aux agro- industriels qui sont très peu des ruraux. Au Bénin, l'épargne bancarisée ne concerne qu'une frange de la population (les fonctionnaires, les salariés, les gros commerçants et hommes d'affaires, les agrobusiness) qui seuls ne peuvent se permettre d'obtenir un crédit import-export, campagne agricole) ...

Le législateur a soumis tout transfert de droit de propriété tant en zone rurale qu'urbaine ou périurbaine, sous peine de nullité du contrat à la confirmation préalable des droits dudit immeuble. Le préalable à toute transaction est la confirmation des droits fonciers qui aboutit à la délivrance du TF, titre réel de propriété. Cette disposition est aussi valable pour les immeubles collectifs qu'individuels. Le titre est nécessaire pour tous les types de terres pour qu'elles puissent être mises sur un marché unique<sup>964</sup>. Mais, la demande de titre ne se fera que quand le propriétaire individu aura la volonté de transférer son droit de propriété, volontairement (vente) ou en cas de force majeure (décès). Pour les terres collectives, tant que le besoin d'un partage ou d'une aliénation ne se présentera pas, la collectivité ne sentira pas aussi le besoin de confirmation ou elle sera faite dans le cadre d'un lotissement.

Ce désintéressement est lié à la rupture d'égalité qui est établie par l'accès inéquitable au titre de propriété. En effet, comme nous l'avons dit précédemment, la procédure d'obtention du TF est relativement simplifiée, malgré les efforts. Elle ne tient pas compte des réalités socio-économiques. Les populations se contenteront de l'ADC, du CFR, voire juste de l'affirmation de leur convention, jusqu'à une situation de force majeure. La procédure regorge de fissures, d'écarts évidents, cachés mais déterminables à long terme. Le titre est bien conçu pour les investisseurs qui pourront avoir facilement accès à la ressource terre au détriment de la population rurale qui fera face à la cherté de cette ressource. Car, la propriété aboutit à des accaparements<sup>965</sup>. Il faut le rappeler, le foncier urbain aussi ne sera pas épargné puisque les populations à faible revenu se trouvent également en ville. Le risque que les usurpateurs n'en profitent est très probable.

---

<sup>963</sup> Les IMF, peuvent octroyer un crédit d'une valeur de 5000000 FCFA soit 7623 Euro, sur la base de l'ADC, la convention affirmée et tout acte de présomption de propriété.

<sup>964</sup> H. SOTTO, le mystère du capital, op.cit.

<sup>965</sup> M. Leroy, Les précurseurs français du socialisme : de Condorcet à Proudhon, éd., Temps présent, 1948.

## 2- La capacité de délivrance des actes.

La confirmation des droits fonciers aboutit à la délivrance du TF au propriétaire de la parcelle. La procédure d'obtention du TF, ancienne formule, était trop longue, complexe et coûteuse pour les populations. Le législateur, dans sa ferme volonté de lutter contre l'insécurité foncière, qui constitue un poison, qui bloque les germes du développement économique, a maintenu le TF qui lui paraît plus efficace comme moyen de sécurisation. Pour la facilitation de l'accès à tous à la terre, il est mis en place une institution caractérisée par sa cohérence, sa transparence, sa crédibilité et surtout son caractère unificateur.

Dans ses multiples missions et attributions, cette institution est chargée de procéder à la confirmation des droits fonciers et à la délivrance du TF. Dans les communes, elle joue ce rôle par le biais de ses bureaux installés sur le territoire. Ce rôle qui lui est dévolu est strictement encadré par des délais dont l'inobservance est soumise à des sanctions. Le TF doit être délivré dans un délai de 120 jours, soit quatre mois, par le régisseur en charge de la délivrance.

Dans les pays sous-développés, l'administration se voit assigner une tâche qui dépasse largement celle qui lui incombe dans les pays industrialisés. L'administration béninoise est confrontée à un problème de sous-équipement, ce qui complique l'effectivité du service public à l'endroit des usagers. Les BLDF accomplissent presque tous les services liés au foncier, hormis quelques-uns dévolus aux communes. Les BLDF sont confrontés à des difficultés liées aux ressources matérielles, humaines et financières.

En effet, ces bureaux sont déployés au niveau départemental, dans l'optique d'une extension communale au besoin. Chaque régisseur communal coordonne les activités au sein des communes qui sont des ressorts des départements dont il a la charge. Les zones couvertes par chaque régisseur se retrouvent dans le tableau ci-après :

N°	Département	Chefs-lieux	Communes	Nombre de communes couvertes
1	Alibori	Kandi	Banikoara Gogounou Kandi Karimama Malanville Ségbana	14 communes
	Borgou	Parakou	Bembéréké Kalalé N'Dali Nikki Parakou	

			Pèrèrè Sinendé Tchaourou	
2	Atacora  Donga	Natitingou  Djougou	Boukoubé Cobly Kérou Kouandé Matéri Natitingou Péhunco Tanguiéta Toucountouna  Bassila Copargo Djougou Ouaké	13 communes
3	Atlantique	Abomey-Calavi  Allada  Ouidah	Abomey-Calavi  Allada  Kpomassè Ouidah Sô-Ava Toffo Tori-Bossito Zè	8 communes
4	Littoral	Cotonou	Cotonou	1 commune
5	Collines  Zou	Dassa-Zoumè  Abomey	Bantè Dassa-Zoumè Glazoué Ouèssè Savalou Savè	15 communes



			<p>Abomey Agbangnizoun Bohicon Covè Djidja Ouinhi Zangnanado Za-Kpota Zogbodomey</p>	
6	<p>Couffo</p> <p>Mono</p>	<p>Aplahoué</p> <p>Lokossa</p>	<p>Aplahoué Djakotomey Dogbo-Tota Klouékanmè Lalo Toviklin</p> <p>Athiémé Bopa Comè Grand-Popo Houéyogbé Lokossa</p>	12 communes
7	<p>Ouémé</p> <p>Plateau</p>	<p>Porto-Novo</p> <p>Pobè</p>	<p>Adjarra Adjohoun Aguégués Akpro-Misséréte Avrankou Bonou Dangbo Porto-Novo Sèmè-Kpodji</p> <p>Adja-Ouèrè Ifangni Kétou Pobè Sakété</p>	14 communes

**Tableau de répartition des BLGF sur le territoire.**

Ces régisseurs doivent assurer la liaison entre soit les départements, soit les communes. Mais les moyens<sup>966</sup> dont ils disposent sont très faibles. Le gouvernement, avec le peu de ressources dont il dispose a mis des agents à la disposition de ces bureaux mais en nombre très limité. Le problème d'accessibilité en termes de distance se pose toujours au niveau des populations. L'accessibilité en termes d'implantation géographique fait défaut. Les régisseurs, dans l'exercice de leurs attributions, doivent être assistés par les membres des commissions. Ces commissions ne sont pas entièrement fonctionnelles. Il est à faire remarquer que l'information foncière fait défaut du fait de l'absence des plans ou du cadastre. Les normes sont établies, mais confrontées à des réalités évidentes.

La transition, offrant des incertitudes et confusion, la phase exécutoire consistera en un pari à risque.

## **Paragraphe 2 : Exécution de la loi foncière, un pari à risque.**

Pour l'éradication de la pauvreté, la B.M préconise de renforcer l'accès à la terre et à la propriété foncière pour les pauvres et les personnes vulnérables<sup>967</sup>. Ces recommandations de l'institution internationale ont été prises en compte à travers l'élaboration de la loi foncière de 2013 portant code foncier et domaniale, modifiée par la loi 2017-007. Le foncier est une question de politique, qui implique des changements au sein de la société et même au niveau des structures étatiques. La mise en application des lois nécessite des conditions qui, pour la plupart du temps, ne sont pas entièrement remplies. Regorgeant de subtilités, l'effectivité de l'outil juridique sera un pari à risque, tant au niveau de la mise en place des organes de gestion (A) que sur la viabilité du dispositif (B).

### **A- La mise en place du dispositif et des organes de gestion.**

*« La sécurité foncière est avant tout un enjeu politique et institutionnel, qui traduit la vision du pays en matière de développement et de citoyenneté, et dépend étroitement de la capacité de l'État et des systèmes d'autorités locales à garantir l'application des règles »<sup>968</sup>. L'État béninois a fait l'option de ne pas s'appuyer sur les structures existantes, mais de mettre en place un dispositif totalement nouveau pour la mise en œuvre de la réforme foncière. La*

---

<sup>966</sup> Par exemple, pour le BCDF de Kandi, il y a en plus du régisseur deux agents, ce qui fait trois agents et c'est la même situation au niveau du bureau de Parakou.

<sup>967</sup> B.M., Améliorer la gouvernance du foncier en Afrique, pour encourager le partage de la prospérité, Washington, juillet 2013, p.

<sup>968</sup> Amel Benkahla, Aurore Mansion, Quelles politiques foncières promouvoir pour sécuriser les agricultures familiales en Afrique ? Les notes de la C2A, Greet, Numéro 24 - février 2016.

formalisation des actes fonciers se feront désormais par l'agence instituée, qui a des bureaux déconcentrés sur le territoire. Après la période de transition (2023), toute formalisation des transactions se fera devant le notaire. Le foncier ne constitue pas en une simple gestion d'outil technique ou juridique<sup>969</sup>. La mise en place d'un dispositif de gestion s'avère nécessaire. Le déploiement insuffisant ou tardif de ce dispositif peut constituer un risque d'insécurité foncière. Ce déploiement concerne les bureaux déconcentrés et les différentes commissions (1) et la présence des notaires sur le territoire (2).

## **1- Les bureaux déconcentrés et autres commissions.**

« *Destiné au début à protéger les citoyens (fonctions de législation, de justice, de police, d'action extérieure, de défense) et à percevoir l'impôt, l'État s'est fait l'organisateur de la vie économique et sociale. Il intervient dans la fixation des règles du jeu économique, agit par lui-même (travaux publics, éducation, nationalisations) et organise les relations et la protection sociale* »<sup>970</sup>. Ainsi défini, notre travail appréhendera le rôle de l'État dans l'organisation de la vie économique et sociale. Dans ce sens, les règles sont déterminées par l'État qui se charge de leur mise en œuvre par l'organisation d'un service public. Dans le cadre d'accomplir ce rôle dans le domaine foncier où une insécurité notoire règne, l'État béninois a procédé à l'élaboration de la loi régissant le foncier. Pour l'exécution et la mise en œuvre, il est procédé à la création d'une agence, un guichet foncier unique, autonome juridiquement et financièrement. Elle a pour mission : « la sécurisation et la coordination de la gestion foncière et domaniale au plan national »<sup>971</sup>. De nombreuses attributions lui sont octroyées par le décret 2015-010 du 29 janvier 2015 portant ses attributions, son organisation et fonctionnement. Sur cette base, elle s'appuie sur ses bureaux déconcentrés déployés sur le territoire national, pour assurer l'opérationnalisation de la réforme foncière.

La définition du service public que nous allons retenir ici est celle de Léon DUGUIT, selon laquelle le service public est « *toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature, qu'elle ne peut être complètement réalisée que par l'intervention de la force*

---

<sup>969</sup> Idem.

<sup>970</sup> Le rôle de l'État en question, <https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/enjeux/citoyennete-societe/role-etat>, 15 septembre 2019, 10 h 48.

<sup>971</sup> Art.418 CFD.

*gouvernementale* »<sup>972</sup>. La mise en place des guichets fonciers communaux constitue un défi pour l'administration, car elle permettra de rapprocher les services des populations. L'absence de ces bureaux au sein de toutes les communes crée une fracture sociale entre les communes. Le service public a pour grands principes l'égalité qui veut qu'aucune distinction ne soit faite entre les usagers quant à l'accès au service public comme au service rendu lui-même. La continuité qui fait recours à la permanence ; la mutabilité qui exprime de possible changement et l'accessibilité qui implique le rapprochement géographique du service public de l'utilisateur. A ces grands principes, d'autres également pourront y être ajoutés<sup>973</sup>.

Dans les actions à mener, les bureaux seront étendus selon le besoin pour couvrir, à la longue, toutes les communes. Ceci relève de la compétence d'appréciation des acteurs politiques, et par conséquent, certaines communes en seront privées jusqu'à ce que l'opportunité soit constatée. La problématique de l'installation des démembrés (les commissions) également se pose ; car il faut disposer suffisamment de moyen pour en doter toutes les soixante-dix-sept (77) communes. Ainsi, le risque de l'informalité et, par ricochet, celui de l'insécurité demeure.

## **2- La présence territoriale des notaires.**

Le notaire, un pacificateur en matière immobilière.

Le marché immobilier ne peut être organisé harmonieusement que par la fiabilité des titres qui confère la sécurité juridique aux propriétaires. Cette sécurité juridique est acquise dans la transparence des transactions. En effet, dans bon nombre de pays développés<sup>974</sup>, les transactions immobilières sont réalisées par le notaire afin d'éviter les contentieux. Si en France, il est systématiquement fait recours au notaire, en Afrique et particulièrement au Bénin, ce geste relève de l'extraordinaire. Le recours au notaire est réservé à une classe élitaine.

« *La liberté commence là où finit l'ignorance !* »<sup>975</sup>. Le non-recours au notaire relève de l'ignorance de la loi d'une part et de la méconnaissance des avantages qui y relèvent, et d'autre part de l'imprégnation dans la coutume ; car les habitudes ont parfois la peau dure.

---

<sup>972</sup> Duguit, Traité tome III, 3<sup>e</sup> édition p. 61.

<sup>973</sup> . La neutralité et la laïcité que doivent observer toutes les personnes qui collaborent à un service public ;

- La réserve dont les collaborateurs de service public ne doivent pas se départir dans l'expression de leurs opinions ;
- La primauté : les intérêts privés ou personnels doivent s'incliner devant l'intérêt général ou collectif ;
- La gratuité : normalement le bénéfice de la prestation ne devrait pas être payant, comme l'éducation.

<sup>974</sup> En Israël par exemple, les transactions immobilières sont réalisées par l'avocat.

<sup>975</sup> V. HUGO.

Le législateur béninois, dans la réforme foncière, a institué le recours au notaire pour toutes les transactions liées au foncier non titré. Après la période de transition, toute vente qui dérogerait à cette loi sera nulle « *...tous faits ou toutes conventions portant sur un immeuble dont les droits n'ont pas été confirmés, ayant pour effet de constituer, transmettre, déclarer, modifier ou éteindre un droit réel immobilier, pourront être constatés par acte notarié ou par des actes sous-seing privés déposés au rang des minutes d'un notaire ou par acte affirmé par l'autorité administrative du lieu de situation de l'immeuble* »<sup>976</sup>. Le législateur a fait du notaire un acteur incontournable dans toutes les transactions immobilières. Il facilite les formalités de l'inscription au livre foncier, l'authentification de la transaction en leur accordant une traçabilité juridique. L'intervention du notaire permettra donc de sécuriser les transactions et réduire les situations de conflits.

Cette disposition du législateur est noble, mais il va falloir opérer des réorganisations dans le système notarial au Bénin pour que l'objectif soit pleinement atteint. Les notaires, en nombre très limité, exercent leur fonction, selon la législation qui régit leur corporation. « *Les notaires exercent leurs fonctions sur l'étendue du territoire national soit individuellement, soit en association avec d'autres notaires, sous réserve du respect des règles relatives à l'obligation de résidence prévue à l'article 35. Ils sont tenus de prêter leur ministère lorsqu'ils en sont requis* »<sup>977</sup>. Les localités dans lesquelles il n'y a pas d'office notariale, les greffiers en chef des tribunaux de première instance sont chargés de jouer le rôle de notaire, et ce, dans le ressort de la Cours d'Appel dont il dépend<sup>978</sup>. Toutefois, le problème d'accessibilité se pose encore. L'État doit alors créer davantage de charges pour pouvoir nommer suffisamment de notaires. Un autre handicap au recours au notaire est lié aux frais de procédure. Certaines prestations du notaire sont rémunérées par des émoluments fixes qui varient selon les actes<sup>979</sup>. D'autres sont proportionnels au montant en cause dans l'acte à formaliser. En matière de transaction immobilière, ces frais sont constitués de l'émolument du notaire qui est calculé selon un taux dégressif auquel s'ajoutent les taxes et impôts collectés au profit de l'État. Ces frais sont à la charge de l'acquéreur, ce qui implique que, n'achète pas un immeuble qui veut, mais qui peut. Après analyse, c'est le vendeur qui supportera par ricochet les frais de notaire, car le prix de vente pour lui sera négocié à la baisse par l'acquéreur qui aura à supporter ces frais dans notre

---

<sup>976</sup> Art .516 CFD.

<sup>977</sup> Art 2, Loi N°2002-015 du 30 décembre 2005, portant statut du notaire en République du Bénin.

<sup>978</sup> Arts 4-5, idem.

<sup>979</sup> Décret N° 2005-107 du 9 mars 2005, portant fixation des frais de notaire en République du Bénin.

contexte où les prix des immeubles ne sont pas réglementés. On pourrait également assister à des sous déclarations.

## **B- Viabilité du dispositif.**

Les réformes en Afrique ont cette particularité d'avoir une existence précaire. Cette précarité dénote du fait qu'elles sont souvent des réformes stéréotypées, liées à l'aide internationale. Les institutions internationales, les États, les grandes firmes et entreprises trouvent en l'Afrique, le continent de prédilection des investissements ; Or, cet engouement n'est pas dénué d'intérêts. L'objectif affiché est la bonne gouvernance qui se résume à « *une normalisation technique envahissante* »<sup>980</sup> ne donnant aux États africains qu'une minorité de pouvoir de décision, mais en fin de compte, les tient pour responsables des échecs.

Pour réduire la pauvreté, éradiquer l'insécurité foncière et permettre une égalité d'accès à la terre à tous, une énième réforme est mise en œuvre avec l'institutionnalisation d'une agence unique de gestion, pour la formalisation des droits et la gestion de tout acte foncier. Mais, la problématique qui se pose à travers la viabilité du dispositif est d'une part, l'incertitude du financement (1) et d'autre part la résistance institutionnelle et l'incertitude de la tutelle (2).

### **1- Incertitude du financement.**

Pour son développement, l'Afrique, disposant de "maigres ressources", a besoin de l'aide des P.T.F, qui pour elle est primordiale. Chaque partenaire vient avec son propre système de gestion qu'il essaie d'imposer à l'État bénéficiaire, par l'octroi de subvention, de dons et d'appui technique. L'Afrique est le terreau d'investissement par excellence. En effet, ces appuis ne sont pas anodins ; ils constituent des cache-sexes pour l'ignominie de ces acteurs. La réforme foncière au Bénin s'est réalisée dans un contexte d'opportunité financière et une contrainte de temps. Opportunité financière, car le MCC du gouvernement américain y a consacré un important budget dont l'exécution devrait être faite dans un temps record.

Regorgeant d'enjeux, la réforme foncière doit s'inscrire dans un processus de durabilité, s'intégrant au fonctionnement de l'administration foncière. La mise en œuvre du CFD demande un investissement important, à la fois sur les plans institutionnel et opérationnel. La réussite du système et la survie des organes de gestion et de mise en œuvre, nécessitent de ressources

---

<sup>980</sup>G. Hidouci, « La bonne gouvernance du Sud- Une nouvelle théologie de la libération ? Université des alternatives », in *La gouvernance stade suprême du colonialisme ?* GRESEA, DGCD, 9 octobre 2003, p. 7.

financières. Or, l'existence pérenne de ces ressources est problématique. En effet, le fonctionnement du système dépend des ressources dont les sources sont internes et externes :

- Les ressources de l'organe principal sont constituées : des dotations initiales de l'État, des ressources propres (honoraires et autres frais perçus pour les prestations, les produits des placements, les produits des immobilisations), des subventions de l'État, des subventions des PTF, des dons et legs, toutes autres ressources.
- Les ressources des démembrements sont composées de : (FDF) dotations de l'État, dotations des budgets des communes, subventions, dons et legs, avoir et intérêts bancaires, emprunts à des conditions concessionnelles, redevances des concessionnaires, recettes provenant des activités du fonds, prélèvement sur les opérations foncières, rétrocession par le budget national et les budgets des communes des produits des impôts et taxes prévus par la loi foncière.
- Les frais de fonctionnement du CCF sont à la charge du budget national et ceux des COGEF et SVGF sont à la charge du budget des mairies.

Pour ce qui concerne les ressources internes, on se rend compte du caractère aléatoire de certaines et irrégulier et non permanent d'autres. Compter sur de telles ressources pour faire fonctionner une institution serait préjudiciable, « *les ressources courtes ne peuvent financer le long terme* »<sup>981</sup>. Pour ce qui concerne les subventions et les dotations de l'État, on peut s'inspirer de l'expérience en cours avec les communes dans le cadre de la décentralisation. Pour ce qui concerne les parts des communes, une partie importante de leurs recettes leur est amputée, donc elles doivent se débattre pour assurer leur autonomie financière ainsi, faire face à de telles contributions, de façon pérenne serait dubitatif. Ce serait difficile pour le budget national et les communes de faire face à ce financement sur le long terme.

La contribution des P.T.F est tellement prisée par les gouvernements africains, mais ces aides sont de plus en plus limitées. Les financements sont soumis à des conditions très strictes, et ne pas atteindre des objectifs peut conduire à l'annulation du financement comme ce fut le cas au Madagascar<sup>982</sup>. Avec la crise financière mondiale, on assiste à la restriction des budgets

---

<sup>981</sup>Hugon Philippe., « l'incertitude, précarité et financement local : le cas des économies africaines ». In : *Tiers-Monde*, tome 37, n°145, 1996. Le financement décentralisé. Pratiques et théories, sous la direction de Dominique Gentil et Philippe Hugon. pp. 13-40.

<sup>982</sup> Le Millénium Challenge Corporation américain : l'Afrique livrée au big business, GRAIN, 13 Avr 2010, <https://grain.org/e/4063>.

nationaux des bailleurs, ce qui rend le financement extérieur imprévisible et incertain. Présager un financement à l'aune des besoins à l'avenir n'est plus possible<sup>983</sup>.

Ainsi, ne pouvant plus compter sur les PTF entièrement pour le financement des projets de développement, d'autres stratégies de mobilisation de ressources permanentes doivent être développées.

## **2- Résistance institutionnelle et incertitude de la tutelle.**

« *L'instabilité est l'ennemie de la sécurité* »<sup>984</sup>.

Le continent africain est enclin à une instabilité politique qui est la base de nombreux dysfonctionnements au sein des États. La conception des systèmes politiques, des programmes de développement, subit l'influence des institutions internationales et des PTF. Cette ingérence des tiers dans l'élaboration des programmes gouvernementaux conduit à des choix irréalistes. Telle est la tendance au niveau des réformes du système foncier.

Des décennies durant, les institutions modernes et celles traditionnelles de gestion foncière ont cohabité sans aucune compatibilité entre elles. En milieu rural, les transactions ont lieu sous l'emprise du droit coutumier, tant les terres coutumières avaient la préséance. En milieu urbain, le TF était accordé après la procédure d'immatriculation qui n'a guère prospéré. Une situation d'insécurité générale s'est installée : les droits coutumiers ne sont pas précis, le droit moderne, non actualisé faute d'enregistrement des mutations. La propriété gérée par le haut, a montré ses limites ; il faut recourir à la reconnaissance des droits fonciers locaux par le PFR avec la délivrance du CFR. A peine cette étape franchie, elle fut très vite remise en cause par les partisans de l'unification du système foncier (rural, urbain). Le TF revient-elle ? « *La vieille femme qu'on a rasée et envoyée en mariage ; d'ici quelque temps, fera apparaître sa personnalité* »<sup>985</sup>. La crainte qui se dégage, que les mêmes causes ne produisent pas les mêmes effets, mais c'est plus qu'évident. Alors, ce serait un éternel recommencement ou encore « une boîte vide transplantée, une façade institutionnelle »<sup>986</sup>.

« *Pour un âne enlevé deux voleurs se battaient : L'un voulait le garder ; l'autre le voulait vendre. Tandis que coups de poing trottaient, Et que nos champions songeaient à se défendre.*

---

<sup>983</sup> Brodin Claire, « Au-delà de l'aide, les financements innovants », *Techniques Financières et Développement*, 2015/4 (n° 121), pp. 49-58. DOI: 10.3917/tfd.121.0049. URL: <https://www.cairn.info/revue-techniques-financieres-et-developpement-2015-4-page-49>. Htm.

<sup>984</sup> Jean-François Sagaut, notaire à Paris, in *Le journal du dimanche*, 7 avril 2018, p.

<sup>985</sup> Adage populaire du Bénin.

<sup>986</sup> Dimitri Van den Meerssche, Réforme foncière au Bénin : pourquoi l'échec ? Libre Afrique.org.



Arrive un troisième larron, *Qui saisit Maître Aliboron ...* »<sup>987</sup>. Cette fable, illustre plus ou moins le conflit de tutelle qu'a suscité le code.

La gestion du foncier était de la compétence de plusieurs structures administratives dispersées, sans aucune coordination entre elles. La réforme du système foncier, mit en jeu divers ministères, avec des initiatives différentes<sup>988</sup>. Le triomphe éphémère de la loi rurale, permit au MAEP de faire du foncier rural sa chasse gardée. Mais le MEHU, n'entend concéder aucune parcelle de pouvoir sur le foncier urbain et périurbain. Aucune réforme ne peut être engagée en écartant le MDGLAAT qui assure la tutelle des collectivités territoriales. L'entrée en jeu de MCA-Bénin, favorise le MEHU qui prêchait pour le système de l'immatriculation. Une réforme globale, intégrant le rural et l'urbain dans un même système fut engagé, et à la faveur d'un remaniement ministériel, la tutelle de cette réforme fut attribuée au MUHRFLEC, qui conteste la tutelle du MAEP sur le foncier rural. Le long processus de la réforme du système foncier se déroula entre controverses sur les instruments et contradictions de cadre institutionnel national de gestion.

La loi 2013-01 du 14 août 2013, en son article 416, a accordé la tutelle au MDF ; la prise du décret portant organisation, attributions et fonctionnement de l'ANDF a transmis la tutelle au MEF. Il est à faire remarquer que les appellations des ministères, subissent des transformations, soit par fusion, division, création, soit par suppression, etc. Cette instabilité est due à de nombreux facteurs dont : la création de structures souvent incompatible au niveau du pouvoir, les contradictions dans les programmes politiques, les dysfonctionnements politiques et économiques, la mal-gouvernance, les restrictions budgétaires, les inégalités sectorielles, etc.

La promotion d'une gouvernance empreinte de vertu, dépouillée de toute corruption, pourrait conduire à une stabilité. La promotion et la motivation à une bonne performance économique, corroborée par la conception de programmes contextualisés et réalistes, contribueront à une stabilité des structures impliquées dans les programmes de développement. La souveraineté sera effective dans les pays africains, par l'adoption des lois qui ont leur propre identité, une identité hardiment africaine.

---

<sup>987</sup> J. de la Fontaine, Fable, Les voleurs et l'âne.

<sup>988</sup> Lavigne Delville Philippe, « La réforme foncière rurale au Bénin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », *Revue française de science politique* 3/2010 (Vol. 60), pp. 467-491.

## **CHAPITRE 2 : Une politique foncière à réaménager.**

Les institutions internationales et les pays développés sont résolus à apporter des solutions aux problèmes qui nuisent au développement des pays pauvres. S'inscrivant dans un contexte de mondialisation de l'économie, des politiques de développement ont été mises en œuvre pour parvenir à un développement durable. Ainsi, l'amélioration de la gouvernance du foncier en vue de la réduction de la pauvreté extrême la lutte contre les inégalités, et la faim se retrouve au cœur des stratégies de développement durable. Le développement durable, selon la conception de certains auteurs peut être défini comme suit : « Le développement durable doit tenir compte des facteurs sociaux et écologiques aussi bien qu'économiques, de la base de ressources biotiques et non biotiques ainsi que des avantages et des inconvénients à court et à long termes des solutions de rechange »<sup>989</sup>. Pour d'autres, il doit pouvoir répondre aux besoins présents sans compromettre la satisfaction de ceux à venir<sup>990</sup>. Ces deux notions de développement durable convergent vers les mêmes objectifs, l'une en valorisant le rapport social, l'autre en mettant à l'abri les générations futures.

*« Le foncier est un rapport social. La façon dont une société définit les droits de propriété sur la terre et sur les ressources naturelles, dont elle les distribue entre les différents acteurs, dont elle les garantit et les administre, est révélatrice de la manière dont une société est gérée »*<sup>991</sup>. Ainsi, le foncier est au cœur de nombreux enjeux : économique, politique, sociaux et environnementaux, donc le choix de la politique foncière est très déterminant pour le type de développement. Mais, les modèles de développement adopté dans les P.V.D, souvent globaux et stéréotypés, n'arrivent pas à atteindre les objectifs fixés.

La réforme foncière du Bénin ne fait pas exception à ces réformes aux objectifs ambivalents et souvent d'application difficile dans un contexte de réalités complexes. Les solutions peinent à s'adapter aux multiples problèmes auxquels font face les P. V. D<sup>992</sup>. Réaménager la politique foncière s'avère alors nécessaire pour une adaptation locale, en y apportant des mesures correctives, par combinaison de facteurs (Section 1) et l'adaptation par la poursuite de la réforme législative (Section 2).

---

<sup>989</sup>Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources, Stratégie mondiale de conservation, Gland, Suisse, 1980, in Corinne Gendron, Jean-Pierre Revéret, « le développement durable », UQAM, Économie et sociétés, série F, n°37, « Développement », I, 912000, pp.111-124.

<sup>990</sup>CMED, 1987, idem, p.51.

<sup>991</sup>Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud, Livre blanc des acteurs français de la Coopération, op cit.p.2.

<sup>992</sup>Tanja Guggenbühl, « Coopération avec les pays en développement », Annuaire suisse de politique de développement [En ligne], 27-1 | 2008, mis en ligne le 02 juillet 2009, consulté le 20 septembre 2019, <http://journals.openedition.org>.

## **SECTION 1 : Un nécessaire réaménagement législatif.**

La colonisation continue par avoir d'impacts dans la gestion et la gouvernance des pays africains. Cette influence de la colonisation transparaît dans l'élaboration des lois, la mise en place des institutions, en général dans toutes les politiques de développement. Le mimétisme législatif n'est pas uniquement la transposition d'une règle ou d'institution sur le plan national. Il transparaît également dans l'imposition de modèle type dans les États indépendants<sup>993</sup>.

L'orientation donnée à la loi foncière du Bénin ne permet pas d'atteindre les objectifs fixés : lutte contre la pauvreté, la sécurisation des droits de propriété, la protection des populations rurales et surtout les couches les plus vulnérables (les femmes et les jeunes). La gestion décentralisée du foncier est plus ou moins reléguée au second plan, au profit d'une gestion déconcentrée. Les autorités locales sont les plus proches des populations. Elles sont mieux imprégnées et mieux disposées à la gestion du foncier. A l'analyse, on constate que les collectivités locales ont très peu de compétences, à eux attribuées par le code. Pour une sécurisation effective des producteurs ruraux et la gestion efficace des ressources naturelles, la création d'un environnement consensuel de gestion locale est nécessaire. Ainsi, un réaménagement de la gouvernance foncière s'avère nécessaire (Paragraphe 1) suivi d'une réorganisation de l'administration communale (Paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : Une gouvernance foncière à réaménager.**

Étudier la gouvernance foncière revient en une réflexion sur le processus par lequel le foncier est géré par les institutions étatiques ou décentralisées, la manière dont ces différentes institutions mettent en œuvre les règles établies par elle-même en vue de leur respect par les populations concernées.

Au Bénin, la commune constitue le cadre institutionnel par lequel, s'exercent les compétences démocratiques au niveau local et le lieu privilégié où les populations participent à la gestion des affaires publiques et locales<sup>994</sup>. Le foncier occupe une place importante dans le cadre de la mobilisation des ressources de la commune. Ainsi, la Loi sur le foncier, n° 2007-03 du 16 octobre 2007 avait accordé d'importantes responsabilités aux communes en matière de gestion foncière, mais l'unification du système foncier est revenue sur les prérogatives des communes en instituant un organe déconcentré de gestion foncière. Une réforme qui fait miroiter de vastes ambitions, mais dont les objectifs peinent à intégrer les réalités socio-

---

<sup>993</sup> Jean du Bois de Gaudusson, « Le mimétisme post-colonial, et après ? », in Pouvoirs, 2009/ 2, n°129, p.46.

<sup>994</sup> Art 2, loi 97-029, op cit.

économiques. Pour une cohésion au sein des structures de gestion du foncier et une sécurisation effective des droits des populations, il faut une gestion décentralisée effective (A) et une régulation contextualisée du foncier (B).

### **A- Une décentralisation de la gestion foncière nécessaire.**

« Une pirogue n'est jamais trop grande pour chavirer »<sup>995</sup>.

L'option d'une agence foncière déconcentrée est faite, selon les acteurs, pour mettre fin à la dispersion de l'information foncière et ceci, en réunissant au sein d'une même structure tous les services intervenant dans la gestion du foncier<sup>996</sup>. Or, référence faite à la loi n°2007-03 du 16 octobre 2007, il est clairement notifié que la gestion du foncier est du ressort de la commune. Agir autrement serait porter atteinte aux règles de la décentralisation ou remettre en cause les acquis de la décentralisation par les communes. Le régisseur communal, selon la loi foncière, est l'officier locale de la régie foncière nationale. Ce dernier est compétent pour accomplir toutes les formalités liées à la confirmation des droits fonciers.

Pour les acteurs de la réforme, on ne peut pas s'appuyer sur les services chargés de la gestion foncière au sein des communes qui, sont devenus le siège de nombre de malversations pour la mise en œuvre d'une réforme transparente et efficace. Mais les institutions ne sont-ils pas ce que les hommes en font ? Tout projet contenant en lui-même l'opportunité de sa réalisation, la sécurisation des droits des populations ne peut se faire sans une prise en compte réelle des structures décentralisées (1).

### **1- Une implication réelle des collectivités décentralisées.**

L'administration de proximité par excellence dans l'étape de décentralisation actuelle du Bénin, est la commune. Le défi majeur de la réforme, c'est la mise en place d'un dispositif cohérent impliquant les collectivités territoriales. En matière de gouvernance politique, la constitution béninoise du 11 décembre 1990 a prévu :

- l'implication de la population dans les processus de prise de décision, l'information et la communication des débats publics,
- la maîtrise d'ouvrage communal, qui se manifeste par l'appropriation des processus du cycle de gestion des projets à travers la maîtrise de la planification, le suivi de la mise en œuvre des contrats de réalisation, de l'appropriation des outils de gestion, etc.

---

<sup>995</sup> Proverbe africain.

<sup>996</sup> Livre blanc, op. cit., p. 101.

La remise en cause de ces principes reviendrait à porter atteinte à l'exercice du pouvoir local d'une part par les gouvernants et d'autre part, bafouer les acquis de la décentralisation<sup>997</sup>. « *Mal nommer les choses, c'est ajouter au malheur du monde* »<sup>998</sup> ; car l'intervention au niveau central, ne peut cerner de façon adéquate les diversités des situations au plan local. La bonne collaboration entre les collectivités décentralisées et l'administration de gestion, contribuera à la réussite de la réforme. Mais, elle n'est pas ce qu'il faut. Les collectivités servent juste d'appui à l'organe de gestion. Dès lors, comment promouvoir l'implication effective des communes dans la gestion du foncier ?

Toute œuvre humaine demeurant perfectible, une réorganisation de l'administration communale s'avère nécessaire. Palier les imperfections et incomplétudes de l'administration en la dotant de ressources humaines qualifiées et matérielles adéquates et un renforcement de la régulation permettra la mise en place d'un système local capable de résister aux aléas et vicissitudes. La mise en place de structures fiables et proches des populations contribuera fortement à la réalisation des objectifs de sécurisation et de formalisation des droits. L'orientation de la gouvernance vers une synergie d'actions, par un processus inclusif, ne fera que conforter la légitimité des structures de gestion.

Les discours sur la décentralisation de la gestion foncière traduisent autre chose dans les pratiques. Les instances locales de gestion ne sont que des commissions de façade. Or, le foncier est au cœur d'enjeux multiples pour les communes : socio-économiques, environnementaux. Une reconsidération des politiques foncières à travers la gouvernance permettra une amélioration de l'environnement maussade du foncier.

## **2- Promotion d'un système d'information local.**

Un système d'information est « une série de principes régissant la collecte, le traitement, la conservation et l'utilisation des données sur la propriété foncière, l'usage, la qualité, l'emplacement et l'évolution de l'ensemble des données préparées en vue d'éclairer la prise de décisions sur la base desdits principes »<sup>999</sup>. Un tel système, déployé au plan local, permettra un

---

<sup>997</sup> Les acquis de la décentralisation concernent les expériences acquises depuis la mise en place des communes en matière de gestion foncière, dans le domaine de la maîtrise et la gestion des PFR, l'affirmation des conventions de vente, la gestion de leur domaine, la mise en œuvre des projets de développement, etc.

<sup>998</sup> Albert CAMUS.

<sup>999</sup> CUA-CEA-BAD, « Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique - Politiques foncières en Afrique : un cadre pour le renforcement des droits fonciers, l'amélioration de la productivité et des conditions d'existence », 2010, in Mathias KOFFI, « Le renforcement des autorités locales : L'information spatiale et les outils de planification spatiale » le SIF, quels défis pour la gestion du foncier dans les communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal ? Paris du 25 au 28 octobre 2011.

suivi efficace des dynamiques foncières locales. Sa mise en œuvre et sa gestion, relèvera de la compétence des collectivités locales en collaboration avec les autres acteurs (niveau territorial, départemental, etc.).

La gestion de l'espace locale nécessite des actions, une adaptation aux situations locales, en prenant en compte la diversité des droits et des acteurs, et ceci ne pourrait être effectif sans que les populations n'y adhèrent. Se basant sur les habitudes et pratiques anciennes, des populations recourent aux C.Q et C.V pour l'accomplissement de certaines formalités, la gestion et l'actualisation de l'outil sera facilitée. Il s'agira d'une reconsidération du P.F.R, pour lequel, nous remarquons un manque d'intérêt de la part des acteurs. Cette reconsidération doit être faite suivant la première conception du PFR, qui se veut une alternative à la procédure d'immatriculation qui débouche sur la délivrance du TF.

Le PFR est un document qui fait l'inventaire des terres rurales, avec l'enregistrement des droits y rattachés ainsi que de leurs titulaires. Il permet d'appréhender le territoire, les droits exercés et de suivre l'utilisation du sol par l'occupation. Il est constitué :

- d'un document graphique, le plan parcellaire (l'ensemble des plans de parcelles du territoire villageois concerné),
- d'un document littéral, le registre des ayants droits qui précise pour chaque unité foncière cartographiée les modes, les caractéristiques des droits détenus et les titulaires de ces droits.

Le code foncier a institué la S.V.G.F, comme premier pilier de la gestion foncière locale, ainsi, la mise en place, la promotion et la vulgarisation du PFR lui incombent. Pour accomplir cette mission en toute légitimité, la S.V.G.F dans sa composition, doit se départir de toute considération politique et dotée de moyens. Dans ce sillage, des actions stratégiques doivent être menées : la formation des membres est très importante : sur la manipulation des documents, l'accomplissement des formalités de mutation etc. Il faudrait également assurer la formation sur le plan numérique, car les tendances vers la dématérialisation sont irréversibles. La mise à la disposition de la section d'un budget de fonctionnement serait de même indispensable.

## **B- Une régulation plus réaliste et contextualisée du foncier.**

Le pouvoir public, en élaborant les règles juridiques, appréhende le territoire comme un ensemble uniforme, à qui il peut ou doit être dessiné des politiques et règles uniformes. Or,

cette uniformisation, pouvant fournir légitimation par le biais de l'égalité<sup>1000</sup>, produit des effets contraires.

Réguler le foncier, c'est prendre des mesures pour garantir le fonctionnement des systèmes fonciers ou pour contrôler ou corriger ce fonctionnement<sup>1001</sup>. Mais, pourquoi réguler ? Le Bénin est un pays essentiellement agricole et l'agriculture constitue la première source de richesse<sup>1002</sup>, cependant le nombre d'agriculteurs baisse et les non agriculteurs achètent les terres laissant ceux qui y sont restés sans terres. Alors, préserver ces terres agricoles, souvent enclines aux conflits où la majorité des exploitations sont familiales, est devenu une question préoccupante.

Pour sécuriser les droits des agriculteurs sur leurs terres, le législateur a généralisé le TF qui est obtenu après la confirmation des droits fonciers, et pour mieux contrôler la thésaurisation et la spéculation foncière, la limitation de la superficie de terre à acquérir est adoptée. Mais, ces dispositions ont été prises, sans tenir compte des impacts que cela pouvait engendrer sur le plan socio-économique, environnemental et sécuritaire. Pour ce, nous préconisons un retour sur le seuil de superficie cessible (1) et la mise en œuvre d'une discrimination positive pour le titre en milieu rural (2).

## **1- Un retour sur le seuil de plafonnement.**

Pour un meilleur contrôle de la thésaurisation et de la spéculation foncière, le code foncier, à travers ses dispositions, a limité la superficie pouvant être acquise par un citoyen. En effet, toute acquisition de terres en milieu rural doit faire l'objet d'une approbation préalable du conseil communal ou municipal du lieu de situation de l'immeuble après avis motivé de la COGEF. De même, toute acquisition de terre doit être précédée d'un projet de mise en valeur et ne peut excéder 1000 hectares<sup>1003</sup>.

L'achat massif des terres agricoles par les nationaux et les étrangers est devenu un fléau social au Bénin. Les paysans sont sans terres et sont contraints parfois à l'exode rural. Après l'éviction partielle des étrangers de l'acquisition des terres rurales, le législateur a fixé un seuil aux nationaux. Cette disposition relève de l'utopie car, c'est le revers de la protection que le

---

<sup>1000</sup> Jean-Bernard Auby, réflexion sur la territorialisation du droit, in Mélanges en l'honneur de Jean -Claude Douence, la profondeur du droit local, Dalloz, 2006, p.1.

<sup>1001</sup> Patrick D'Aquino, Vincent Basserie, « Sécurisation et régulation foncières : des enjeux aux outils. Quelques obstacles à la cohérence des politiques », <https://www.agter.org>.

<sup>1002</sup> Selon un rapport d'évaluation PSRSA de 2016, l'agriculture participe en moyenne à 32,7 % au PIB ; 75 % aux recettes d'exportation, 15 % aux recettes de l'État et fournit environ 70 % des emplois.

<sup>1003</sup> Art.361 CFD.

législateur prétend assurer aux agriculteurs. En effet, le pays dispose de 11 millions d'hectares de terres brutes, dont 6.600.000 sont destinées à l'agriculture <sup>1004</sup>; ainsi la possibilité serait accordée seulement à 6.600 personnes d'acquérir les terres sur une population de 11.496.140 d'habitant<sup>1005</sup> dont 6.897.684 sont des ruraux. Les jeunes agriculteurs sans terres seront contraint à l'exode rural. D'autre pays ont également plafonné ou interdit l'acquisition des terres rurales par les étrangers<sup>1006</sup>, mais dans des proportions raisonnables. Une réduction du seuil d'acquisition serait plus favorable pour une sauvegarde de l'activité agricole au profit des véritables agriculteurs.

Pour l'acquisition des terres, il est fait obligation à l'acquéreur de présenter un projet de mis en valeur qui doit assurer un développement durable de l'agriculture, respecter l'équilibre écologique, préserver l'environnement et contribuer à garantir la sécurité alimentaire dans l'intérêt des générations présentes et futures. Mais, le législateur n'a pas précisé quel citoyen pouvait le faire, comparativement à d'autres législations. En Hongrie par exemple, seuls les agriculteurs diplômés, personne physique, résidant en UE et désirant exploiter eux-mêmes la terre sont autorisés à acquérir, alors qu'en Lituanie, en plus de ceux qui disposent d'une formation agricole, les agriculteurs installés en individuel ou en société y sont autorisés<sup>1007</sup>. Le législateur et les gouvernants sont invités à y réfléchir, car ce sont les non agricoles (citadins, hommes d'affaires, politiciens, etc.) qui achètent les terres chez les pauvres paysans. Pour ce qui concerne la mise en valeur, les projets doivent être bien étudiés en veillant à un équilibre pour l'atteinte des objectifs de lutte contre la pauvreté et la promotion de l'autosuffisance alimentaire, pour que les forêts ne dominent pas.

---

<sup>1004</sup> FAO, Commission CEDEAO, Profil national genre des secteurs de l'agriculture et du développement rural, Bénin, Série des Évaluations Genre des Pays, Cotonou, 2018, p. 10.

<sup>1005</sup> Palmarès-Pays et territoires du monde, 2018.

<sup>1006</sup> Grain, Plafonnement de la propriété foncière : brider les accapareurs de terres ou museler le débat ? Février 2013, <https://grain.org/e/4656>.

<sup>1007</sup> Europe exploitations agricoles : pourquoi réguler ? Regards sur le foncier d'après le rapport de l'AEIAR "Evolution des structures agricoles en Europe - Politique, régulation et instruments fonciers" pp.7,9, décembre 2015.



## 2- Une discrimination juridique en faveur du foncier rural.

La discrimination juridique est introduite par la loi entre telle ou telle situation, parce qu'il lui paraît légitime de différencier les règles pour l'adapter aux situations locales, pour favoriser le règlement d'une difficulté<sup>1008</sup>.

*« De longues lianes ne suffisent pas pour construire une case, il en faut aussi des courtes pour parfaire les angles. »*<sup>1009</sup>.

Pour les institutions internationales, la sécurisation des droits fonciers constitue un enjeu important pour la réduction de la pauvreté et le partage de la prospérité au niveau des pays mais aussi au niveau des populations. Reconnaître les droits fonciers est essentiel pour stimuler les investissements. La solution, c'est doter toutes les terres de titre de propriété. Mais, pour sécuriser, a-t-on besoin de titre ou du Titre Foncier ?

Le titre de propriété, c'est l'acte qui confirme les droits du propriétaire sur le bien. Certes, cela pose un problème, d'autant plus que les modes d'accès à la propriété sont multiples et se réalisent souvent dans l'informel. Le titrement permet de sécuriser les terres, mais la sécurité n'est pas qu'une question d'illégalité ou de légalité, de formel ou d'informel comme l'ont mentionné certains auteurs. La sécurisation doit être enclenchée, en tenant compte des contextes, réalités et pratiques des populations concernées.

La loi 2007-03 du 16 octobre 2007, portant code foncier rural, avait institué le C.F.R qui atteste juridiquement les droits individuels ou collectifs sur les terres de tenure coutumière des détenteurs, après les opérations de PFR. Il constate et confirme les droits fonciers établis ou acquis selon la pratique, la coutume ou les normes locales. Le certificat était une alternative à la procédure d'immatriculation. Le choix était donné à celui qui veut requérir l'immatriculation de le faire et celui qui n'a pas les moyens de s'y abstenir. Le détenteur pouvait le mettre en gage, en garantie d'un prêt consenti par un SFD banque (CLCAM) ou par toute autre institution financière, pour le financement des investissements agricoles. Nous l'avions dit précédemment, les paysans ne s'intéressent pas au crédit hypothécaire.

Généraliser le TF comme titre de propriété en milieu urbain et rural crée une inégalité entre les populations et peut créer encore du tort à une grande partie. Les réalités en milieu rural et urbain ne sont pas les mêmes, et les outils de sécurisation ont la légitimité que leur accordent les politiques foncières. Le CFR, provenant de la procédure du PFR, une procédure menée sous la supervision du BLDF, aura toute sa valeur juridique de titre formel. Le titre est nécessaire,

---

<sup>1008</sup> Jean-Bernard Auby, réflexion sur la territorialisation du droit, in Mélanges en l'honneur de Jean -Claude Douence, la profondeur du droit local, Dalloz, 206, p.6.

<sup>1009</sup> Proverbe camerounais.

mais il ne faut pas qu'il constitue un outil d'exclusion de certaines classes de la société. Une concession de la part du législateur serait requise pour, un traitement discriminatoire du type de titre à imposer pour les terres rurales.

L'adoption du CFR permettra d'intégrer de nombreux enjeux :

- pour la rentabilité agricole et le développement économique : la demande de titre sera plus facile, les agriculteurs pourront investir sur leurs terres sans crainte d'être dépossédés. Ils pourront également louer d'autres terres pour intensifier leurs productions.
- Les collectivités territoriales, pourront se procurer des ressources par la délivrance du CFR et avoir une maîtrise parfaite de l'utilisation du sol.

Il n'y a pas une méthode standard de formalisation. L'enjeu de la formalisation des droits réside dans le respect et la prise en compte de réalités locales et la capacité des institutions à les gérer. Sécuriser les droits consiste à avoir des institutions légitimes, pouvant définir des règles claires, garantissant les droits de chacun en les protégeant.

Oui, il faut sécuriser les droits, mais le faire de manière souple, consensuelle, en tenant compte du contexte et des réalités. Aucune réforme n'est une fin en soi, elle doit suivre le dynamisme et s'adapter à son contexte d'intervention.

D'autre part, cela est indispensable pour pouvoir choisir des outils et mesures qui correspondent mieux avec le changement d'usage de la terre.

## **Paragraphe 2 : Nécessité d'une nouvelle gouvernance et d'une maîtrise du foncier par les collectivités territoriales.**

« Tout programme de développement apporte son idéologie politique implicite. En particulier, toute intervention en faveur d'une gestion locale de territoire contient une certaine volonté de changement politique »<sup>1010</sup>. Dans la perspective d'un développement durable, la politique foncière locale constitue la clef du développement économique, urbain, rural et de préservation des espaces naturels. Toute collectivité voulant mener à bien un projet de développement sur son territoire, doit remodeler sa politique selon une dimension territoriale car, « la mise en place du développement durable se caractérise bien par une territorialisation des politiques, étant entendu par là qu'elles sont pensées selon une modalité précise, celle du territoire »<sup>1011</sup>.

---

<sup>1010</sup> D'Aquino, Patrick. « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante », L'Espace géographique, vol 1. Tome 31, no. 1, 2002, pp. 3-22.

<sup>1011</sup> De Sartre, Xavier Arnauld, Des politiques territoriales durables ? Leçons d'Amazonie, 2011, p.159.

Composante essentielle de la politique locale, la gestion de la terre permet aux pouvoirs de disposer des moyens nécessaires pour répondre aux besoins des populations<sup>1012</sup>. Répondre aux besoins des populations, tout en préservant la capacité de satisfaction des générations futures, nécessite une bonne organisation de la part des acteurs. Ainsi, pour y parvenir, nous proposons le zonage réglementaire (A) et un arrimage de la gestion du domaine public (B).

## **A- Le zonage réglementaire.**

Menacé par l'étalement de la ville et l'agrobusiness, le territoire agricole mérite une protection pour un développement durable. Pour contrer le morcellement anarchique des terres rurales, améliorer la production agricole, une réorganisation des collectivités territoriales est nécessaire. Favoriser une meilleure répartition des terres entre l'agriculture et les habitations, reviendrait à définir et à délimiter des secteurs pour chaque activité, d'où le zonage.

Outil de réglementation et de contrôle de l'utilisation du sol, le zonage permet l'affectation d'une zone déterminée à une activité : logement, commerce, industrie, agriculture, etc. Préservant une certaine homogénéité, nous le proposons comme outil de préservation de l'activité agricole (1) et également comme un outil de maîtrise foncière (2).

### **1- Outil de préservation de l'activité agricole.**

Pour une souveraineté alimentaire et la gestion durable des terres agricoles, la ressource terre doit faire l'objet de préservation.

En effet, le code foncier, en son article 7, définit les terres rurales comme l'ensemble des terres occupées par les activités agricoles, pastorales, sylvicoles, piscicoles ou destinées à accueillir l'une de ces activités. Ne faisant pas partir des zones urbaines, à urbaniser ou d'urbanisation future, elles font l'objet d'une réglementation particulière. Mais, depuis quelques décennies, elles font l'objet de morcellement anarchique du fait de l'urbanisation due à la poussée démographique. Des centaines d'hectares sont lotis dans des zones où l'agriculture occupe encore la population active. Par exemple, la zone de Bohicon<sup>1013</sup> est une zone à potentialité forte en agriculture, compte tenu de la richesse de ses espaces cultivables, mais malheureusement, 51 % de ces terres sont loties<sup>1014</sup>. Le problème ne se situe pas au niveau de

---

<sup>1012</sup> Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud, Le livre blanc des acteurs de la coopération française, op. cit., p. 9.

<sup>1013</sup> Bohicon est une commune du Bénin située dans le département du Zou.

<sup>1014</sup> Rodrigue Tossou, chef du service planification et développement urbain à la direction de l'urbanisme, Enquête réalisée dans le cadre du projet : « Pour des médias plus professionnels au Bénin » de la Maison des Médias financé par OSIWA.

l'extension, mais la détermination de l'espace qui serait pris en compte pour la préservation des activités agricoles pour les générations futures. Comment contrer ce phénomène de consommation excessive des terres rurales ?

Les collectivités territoriales doivent recourir au zonage agricole. Sa mise en œuvre relève d'un pouvoir discrétionnaire des autorités locales, qui consistera en une interdiction, une utilisation par autorisation ou une obligation de faire. En se référant aux ZAP (Zone Agricole Protégée), créés par la loi d'orientation agricole de 1999 en France, elles consisteront à protéger les terres cultivées de l'urbanisation. La gestion à long terme du sol doit être envisagée par les nouvelles politiques qui seront mises en œuvre ; il s'agira de :

- L'interdiction : il sera procédé à la délimitation des zones à forte potentialité agricole ceci en collaboration avec les acteurs du monde rural. Une fois ces zones recensées, il sera pris des mesures interdisant toute activité d'urbanisme, de construction ou autres activités en dehors de celles agricoles. Toute cession d'une terre située dans cette zone doit faire l'objet de préemption ou être faite au profit d'un agriculteur.
- L'autorisation : certaines terres agricoles, sur une période déterminée, peuvent changer d'usage. La terre a un caractère multifonctionnel dans le temps et dans l'espace<sup>1015</sup>. Outil indispensable entrant dans la mise en œuvre de plusieurs programmes, elle joue un rôle déterminant dans l'aménagement du territoire, l'agriculture, la réalisation des infrastructures et équipements etc. Ainsi, la gestion dans le temps de certaines terres doit être envisagée pour des besoins de logement ou autres. Ces terres durant une période déterminée peuvent changer d'usage et ceci, avec l'autorisation des autorités compétentes, qui pourront apprécier l'opportunité du changement d'usage, par rapport aux règlements établis. Des mesures dissuasives peuvent être prises pour que ces terres ne changent pas d'usage ou ne subissent de modification avant le terme fixé.
- L'obligation de faire : elle peut consister pour la collectivité territoriale, d'imposer un seuil à atteindre pour la production de certaines cultures. Ainsi, pour que la forêt ne domine pas, par exemple, il peut être exigé un certain nombre d'hectare de plantations d'arbres, ou la culture exceptionnelle de certains produits. Toute modification liée à la mise en valeur dans cette zone serait une violation des règlements établis.

De telles dispositions ne peuvent être prises sans les acteurs concernés (agriculteurs, investisseurs agricoles, forestiers, etc.) et une volonté ferme des autorités pour ne pas céder sous une pression quelconque. Le zonage agricole permettra d'une part de mieux exercer le

---

<sup>1015</sup>La maîtrise foncière, clé du développement rural : pour une nouvelle politique foncière, avis et rapport du Conseil Économique et Social de la France, 2005, pp.1-18.

droit de préemption public et d'autre part de permettre l'acquisition de terres agricoles à un coût raisonnable par les jeunes agriculteurs, parce qu'une forte demande fait monter le prix de cession. Il faut également noter que l'activité agricole serait préservée, la terre agricole irait à qui de droit et le risque de « la fin des paysans »<sup>1016</sup> serait une étape franchie.

## **2- Outil de maîtrise et de sécurisation foncière.**

Pour les institutions internationales, les bailleurs de fonds, les gouvernements occidentaux, la réponse aux problèmes d'insécurité foncière réside dans la promotion de la propriété privée. Dynamiser le marché foncier, en octroyant des titres de propriété pour augmenter les actifs des détenteurs et faciliter leur accès au crédit, en promouvant un véritable marché foncier pouvant attirer les investisseurs. Mais ces solutions stéréotypées ne prennent pas en compte les réalités et pratiques par ailleurs, et peinent à s'adapter aux situations.

A l'analyse des solutions apportées par les bailleurs, nous constatons une ambivalence du point de vue des inégalités et même au vu des objectifs du développement durable. Ainsi, pour nous, le retour au C. F. R. et le recours au zonage sont nécessaires pour les terres situées en zone rurale.

Une bonne gouvernance et des stratégies locales conduiront à la sécurisation des terres tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Pour y parvenir, la problématique de la délimitation des frontières entre les communes, les arrondissements et les quartiers doit être résolue. En effet, avec le découpage administratif réalisé au profit de la décentralisation, de vives contestations liées aux frontières sont nées. Des terres tant rurales qu'urbaines, des ressources naturelles, sont revendiquées par des communes ou se retrouvant parfois sur les frontières entre plusieurs communes. Des conflits fonciers qui, au-delà, mettent en jeu la légitimité des institutions publiques et leur maîtrise de la structuration de l'espace local et donc national<sup>1017</sup>. Le problème de légitimité des structures administratives de l'État et des communes se pose et ceci peut affecter la mise en œuvre des politiques foncières.

Le renforcement de l'intercommunalité doit nécessairement être envisagé<sup>1018</sup>. Elle permet « d'assurer une fonction importante, celle de transcender les découpages administratifs pour tenir compte des « territoires vécus », en termes de déplacement quotidiens, de liens

---

<sup>1016</sup> M. Gervais, C. Servolin, J. Weil, *Une France sans paysans*. Paris, Seuil, 1965.

<sup>1017</sup> Roch L Mongbo, « *Les conflits de frontière intra et intercommunaux au Bénin : replis identitaires et communalité contestée* », CBEDES, Colloque international "Les frontières de la question foncière – At the frontier of land issues", Montpellier, 2006.

<sup>1018</sup> L'intercommunalité est consacrée par les articles 176, 177, 178 et 179 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation et fonctionnement des communes.

socioculturels ou de ressources naturelles partagées (fleuve, forêt, etc.) dans une optique de gestion territoriale concertée et efficiente »<sup>1019</sup>. Mais elle est hypothéquée sur cet aspect, car les multiples enjeux liés au foncier ne permettent pas aux communes de soumettre aux solutions dégagées lors des tentatives de règlement, ce qui entraîne toujours des revirements de situations de conflits.

Pour la sécurisation des terres en milieu rural, nous avons proposé le CFR, accompagné du zonage en milieu rural. En effet, le TF est l'idéal pour le milieu urbain. Ainsi, chaque fois qu'une terre rurale changera d'usage pour cause d'urbanisation, les formalités de confirmation doivent être obligatoirement faites pour faire rentrer cette terre dans la catégorie des terres urbaines. Cette procédure regorge de nombreux avantages pour les différents acteurs impliqués dans la sécurisation foncière :

- la maîtrise par les autorités de l'évolution de l'extension des villes de façon formelle, en ayant le contrôle des mutations. Selon le programme d'urbanisation à exécuter par la collectivité locale, les prix des terrains pourront être fixés pour en récupérer la plus-value,
- la délivrance du TF serait progressive et de manière douce,
- l'exercice du droit de préemption et le repérage des terres non mises en valeur en vue de leur location seraient facilités,
- le ralentissement de la spéculation foncière et l'accès facile des couches vulnérables à la terre,
- la rentabilité de la fiscalité et par ricochet le renforcement de l'autonomie financière des communes.

La réorganisation de l'administration ne sera pas faite sans tenir compte du domaine public (B).

## **B- Arrimage de la gestion foncière du domaine public.**

La définition du mot patrimoine revêt maintes formes. Le dictionnaire Larousse en donne plusieurs sens, mais nous n'allons retenir qu'un seul : l'ensemble des éléments aliénables et transmissibles qui sont la propriété, à un moment donné, d'une personne, d'une famille, d'une entreprise ou d'une collectivité publique. Au sens juridique, il est l'« ensemble des biens et des obligations d'une même personne [...], de l'actif et du passif, envisagé comme une universalité de droit, un tout comprenant non seulement ses biens présents mais aussi ses biens à venir »<sup>1020</sup>.

---

<sup>1019</sup> Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale, <https://decentralisation.gouv.bj/intercommunalite>.

<sup>1020</sup>G. Cornu, Vocabulaire juridique, op. cit.

Ces deux conceptions ressortent en commun l'idée d'un ensemble de biens appartenant à des personnes déterminées, mais la définition juridique a été plus précise en ajoutant les obligations. Cette difficulté à cerner la notion exacte du patrimoine témoigne de son caractère abstrait.

Parlant du patrimoine foncier des collectivités territoriales, il rassemble l'ensemble des terres appartenant à la collectivité territoriale ou mis à leur disposition pour assurer leur fonctionnement et leur permettre d'accomplir les missions qui leur sont confiées. Mais, ce patrimoine foncier est très mal maîtrisé par les collectivités territoriales qui n'arrivent pas à mener une véritable politique patrimoniale. Ainsi, nous proposons une valorisation du patrimoine foncier par les collectivités (1) et une gestion plus rentable de ce dernier (2).

### **1- Valorisation du patrimoine foncier.**

Le domaine des collectivités territoriales est l'ensemble des biens immobiliers qui leur appartiennent. Il constitue leur patrimoine. Le patrimoine foncier des collectivités territoriales n'est pas uniforme. On distingue le domaine public et le domaine privé.

*« Le domaine public est la partie inaliénable du patrimoine de l'État ou des collectivités territoriales qui est soumise à un régime juridique et au contentieux du droit administratif ».*<sup>1021</sup>  
La gestion du domaine public fut catastrophique. Tel un gâteau, chacun coupait sa part sans aucune contrainte. Mais, la loi 2013-01 du 14 août 2013, modifiée par la loi 2017-15 portant code foncier et domanial, appuyée par le Décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant modalités et occupation du domaine public ont apporté des pistes de solution. Quant au domaine privé, il est la partie du patrimoine des collectivités dont le régime juridique obéit, en principe, aux règles de fond et de compétence de droit privé applicable à la propriété et à ses démembrements. Il n'échappe pas à la mauvaise gestion.

Mais comment pourront-elles le mettre en valeur si elles n'en maîtrisent pas la consistance ? La connaissance de leur patrimoine foncier par les collectivités territoriales fait défaut, ce qui l'expose à toutes sortes de prédation. Cette connaissance leur permettra d'engager des actions en faveur d'une réhabilitation et d'une gestion dynamique. Les superficies des terrains sont mal maîtrisées, les bâtiments en dégradation avancée, les terrains occupés par des squatters ou vendus.

La mise en valeur du patrimoine foncier nécessitera la mise en œuvre de plusieurs actions par l'adoption de stratégies adéquates pouvant favoriser par la mise en place dont :

---

<sup>1021</sup>Art7 CFD, op cit.

- Un inventaire de tout le patrimoine foncier, appréhender la consistance pour une évaluation optimale des charges d'investissement et coûts de fonctionnement,
- La mise en œuvre d'une politique de réinstallation de certaines populations : certains sites sont occupés par des populations qui empêchent la mise en valeur, soit par rénovation, soit par extension. Par exemple, des habitations qui sont logés au sein de certains sites abritant des marchés d'envergure internationale,
- La réhabilitation : de nombreux immeubles bâtis (écoles, centres de loisir, infrastructures administratives, etc.) sont délabrés, il va falloir réaliser d'importants travaux pour les remettre en bon état,
- La rénovation ou la cession : il s'agira de détruire pour reconstruire un bâtiment neuf ou de céder le cas échéant.

Pour un résultat probant, la réforme foncière entreprise nécessite de nombreuses innovations techniques de la part des acteurs. Une synergie d'actions entre l'État et les collectivités est nécessaire pour une gestion communale sécurisée du foncier. L'État doit veiller pour que le transfert des compétences aux collectivités territoriales soit effectif et total. Si par manque de ressources financières ou humaines, une commune peine à assumer une tâche, alors, nouer une collaboration avec une ou plusieurs communes voisines serait bénéfique pour elle<sup>1022</sup>. La collaboration entre les communes se fait souvent sous forme de convention ; celle la plus fréquente au Bénin est l'association. Au plan national, l'ANCB s'est mise au côté des communes pour assurer le renforcement de capacité de ses acteurs. En tant que collectivité publique décentralisée, les communes sont incontournables dans la mise en œuvre de la réforme. Ainsi, une collaboration entre elles serait d'un grand intérêt.

## **2- Une meilleure valorisation du domaine public.**

Les collectivités territoriales disposent d'un patrimoine immobilier qui entre dans le cadre de l'accomplissement de leurs missions. Ce patrimoine n'est pas unifié, il est l'ensemble des biens immobiliers des collectivités territoriales, régis par le droit privé et ceux régis par le droit public. Cet ensemble constitue le domaine. Ainsi l'on a le domaine privé et le domaine public. L'utilisation efficace de ce patrimoine est nécessaire pour sa sécurité. Les modalités de gestion et de valorisation de ce patrimoine ont été déterminées par le code foncier. Le législateur a établi des règles valorisantes et protégeant particulièrement le domaine public. Malgré cet

---

<sup>1022</sup> Katia Horber-Papazian, Caroline Jacot-Des combes, « *Réformes territoriales et gouvernance* », in Les horizons de la gouvernance territoriale, Presse polytechnique et universitaires romandes, 2013 ; p.29.



effort consenti par le législateur, des prouesses doivent être encore faites pour une meilleure valorisation, en vue de répondre aux nouvelles situations, dans une perspective de s'adapter aux exigences de souplesse et d'efficacité économique.

Le domaine public peut faire l'objet d'occupation et de jouissance à titre privatif par des personnes physiques et des personnes morales de droit privé suivant les conditions et modalités prévues par la loi<sup>1023</sup>. L'occupation du domaine public est soumise à une autorisation selon le type d'occupation envisagé. Le législateur n'a prévu que les autorisations d'occupation temporaire classiques, que nous avons déjà abordée dans les développements antérieurs. Pour répondre aux besoins de modernisation de l'économie, intégrer des modalités de gestion souples et innovantes à la valorisation du patrimoine s'avère nécessaire. Ainsi, à l'instar d'autres législations<sup>1024</sup>, il est initié une ouverture des textes sur les occupations temporaires constitutives de droits réels (AOT) et le bail emphytéotique administratif (BAE). La diversité des titres d'occupation permettra de répondre aux différents besoins d'occupation du domaine public par les particuliers.

Le BEA permet à la collectivité territoriale, propriétaire d'un bien immobilier, de le louer à un tiers qui se chargera d'y construire un ouvrage et le louera ensuite à la collectivité propriétaire du terrain<sup>1025</sup>. Il constitue un contrat de « collaboration économique »<sup>1026</sup>. A ce titre, il confère au preneur (emphytéote) un droit réel susceptible d'hypothèque. Le preneur se charge d'ériger par un préfinancement l'ouvrage sur le terrain de la collectivité afin de le valoriser. Efficace pour la réalisation d'un nombre important d'infrastructures, par un financement privé sur le domaine des collectivités publiques, il permet de répondre aux besoins évolutifs des administrés et constitue une technique juridique de valorisation du domaine public<sup>1027</sup>.

Quant à l'AOT du domaine public constitutive de droit réels, il accorde à son titulaire, sauf prescription contraire, un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations à caractère immobilier qu'il réalise pour l'exercice d'une activité autorisée par le titre d'occupation. Le titulaire dispose ainsi des prérogatives et obligations du propriétaire<sup>1028</sup>. Permettant à l'utilisateur, une stabilité dans l'utilisation, il lui assure une protection et une rentabilité de l'occupation. Servant également de moyen de valorisation du domaine public, il

---

<sup>1023</sup> Art 3, Décret n° 2015-016 du 29 janvier, op. cit.

<sup>1024</sup> Le code général de la propriété des personnes publiques entré en vigueur le 1er juillet 2006 en France ; l'ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public en Côte d'Ivoire.

<sup>1025</sup> Art L-1311-2, Code général des collectivités territoriales français.

<sup>1026</sup> NICINSKI (Sophie), *Droit public des affaires*, 5e éd., Paris, LGDJ, 2016, p. 716.

<sup>1027</sup> FATÔME (Étienne) et RAUNET (Michèle), « Naissance d'un nouveau bail emphytéotique administratif : le BEA de valorisation », *AJDA* 2010, p. 2475.

<sup>1028</sup> Art.L. 2122-6 du Code général de la propriété des personnes publiques, op. cit.

permet de le sécuriser contre tous types de prévarication et de prédation. Le partenariat public-privé est fortement à encourager dans le cadre d'une effective revalorisation.

La sécurisation ne peut se focaliser sur un outil spécifique, elle est un assemblage d'outils.

## **SECTION 2 : Sécurisation foncière, un facteur de combinaison.**

Préoccupation ancienne, la sécurisation foncière est toujours une question d'actualité. Depuis la période coloniale jusqu'à nos jours, cette sécurisation foncière est recherchée à travers la promotion de la propriété privée, qui pour Léopold S. SENGHOR (en 1964) ne fait que privilégier un capitalisme "égoïste". Les réformes conduisant à la sécurisation foncière sont faites souvent en dehors des contextes et sans considération des réalités. Pour les institutions internationales et les bailleurs de fonds, elle ne peut être obtenue que par le titrement. Mais la sécurité foncière est dépendante du contexte dans lequel ces pratiques s'inscrivent, car c'est une question qui relève de l'anthropologie de droit<sup>1029</sup>.

L'objectif de la réforme est la sécurisation effective des droits fonciers, particulièrement ceux des producteurs ruraux et la création d'un environnement de gestion locale, dans un environnement modernisé. Plusieurs chemins peuvent conduire à la modernité. La sécurisation foncière est une question de combinaisons de facteurs ; des incertitudes pratiques entourent la pratique du titrement. Nous allons proposer des solutions intermédiaires, non pour un retour en arrière, mais surtout pour la mise en œuvre d'une politique plus réaliste. C'est pourquoi ainsi, la mise en œuvre de certaines politiques, convergera à relever le défi de l'insécurité foncière. De même, une sécurisation par la perception de l'impôt foncier et l'amélioration de la gestion urbaine (Paragraphe 1) et la sécurisation par actions concrètes progressive (Paragraphe 2) seront proposées.

### **Paragraphe 1 : Reconsidération de l'impôt foncier et amélioration de la gestion urbaine et municipale.**

Comme nous l'avons annoncé précédemment, c'est la combinaison de plusieurs facteurs qui converge vers la sécurisation des droits de propriété des populations. Pour pallier les difficultés du système de confirmation des droits qui débouchent sur la délivrance du TF, nous proposons d'autres alternatives de sécurisation des droits fonciers. D'où, nous avons opté pour l'impôt foncier comme outil de sécurisation (A) ainsi que le système d'adressage (B).

---

<sup>1029</sup>Les pratiques du titrement dans les villes en développement, trois cas d'étude (Inde, Éthiopie, Mauritanie), rapport de recherche » La sécurisation du droit de propriété dans les PVD », p.3.

## **A- L'impôt foncier comme outil de sécurisation des droits fonciers.**

*« L'impôt annuel sur les terrains est l'un des plus vieux impôts car c'est celui qui est techniquement le plus facile à établir (même s'il exige un important travail administratif) et pour lequel il est le plus difficile de frauder. Son produit relatif dans l'ensemble de la fiscalité, qui devient très faible dans les pays les plus développés, devrait constituer une ressource importante dans les pays moins industrialisés »*<sup>1030</sup>. L'impôt foncier annuel a joué un rôle important dans la sécurisation des droits fonciers dans les pays développés avant l'avènement du cadastre<sup>1031</sup>. Mais en Afrique, il est d'une faible portée. On privilégie les taxations occasionnelles sur les opérations des diverses mutations. L'impôt annuel perçu sur le foncier est dérisoire, car l'imposition ne se fonde que sur les propriétés bâties et ces propriétés ne sont pas répertoriées. Avec la décentralisation foncière, il contribue pour une grande partie dans le budget des communes. Ainsi, considéré comme un outil de sécurisation, la fiscalité foncière, un outil dissuasif (2), doit être revalorisée, tout en rendant le propriétaire explicitement redevable de l'impôt, car la propriété tout en étant un privilège, est aussi une obligation (1).

### **1- La propriété : un privilège et une obligation**

La propriété foncière constitue une source de richesse, elle est un indice d'appréciation de la réussite, signe de respectabilité et d'honneur. En France et en Angleterre, de vastes domaines étaient détenus par des propriétaires, les seigneurs fonciers qui percevaient des redevances chez les paysans qui les cultivaient<sup>1032</sup>. Mais, avec les différentes transformations survenues au niveau du droit de propriété, à côté des privilèges, il y avait également des obligations pour les propriétaires, qui n'étaient pas totalement libres, de faire ce qu'ils veulent de leurs terres. En plus de la limitation de l'exercice du droit du propriétaire, il a aussi l'obligation de payer l'impôt annuel qui est perçu dans presque tous les pays développés.

Au Bénin, le rendement de l'impôt foncier était très faible, et celui-ci n'est perçu qu'en milieu urbain particulièrement. Alors que l'impôt foncier annuel permet de sécuriser les droits de propriété des populations. En effet, le paiement de l'impôt donne droit à la délivrance d'un récépissé fiscal, qui peut servir de preuve présomptive de propriété.

---

<sup>1030</sup> Dictionnaire foncier, op.cit.

<sup>1031</sup> Joseph Comby, Sécuriser la propriété sans cadastre, mai 2007, p.9.

<sup>1032</sup> Joseph Comby, Superpositions de droits sur le sol en Europe, Comité technique « Foncier & développement », p.1.

En milieu rural, cet impôt est inexistant. Le propriétaire n'a aucune obligation et il fait de sa terre l'usage qu'il en veut. L'imposition n'est jamais appréciée par le contribuable, toutefois, elle permettra de connaître le véritable propriétaire. La mise en œuvre du recouvrement effectif de l'impôt en milieu rural impliquera une volonté politique de la part des autorités communales. Les impôts à prélever en milieu rural sont : les contributions foncières des propriétés bâties et la contribution foncière des propriétés non bâties. Ainsi, les PFR pourront efficacement aider à constituer la liste des contribuables. Une amélioration dans le rendement au niveau de certaines villes s'observe, avec l'établissement du RFU<sup>1033</sup>, mais toutes les villes ne sont pas couvertes. Le code foncier domanial a admis, parmi les preuves présomptives de propriété, l'avis d'imposition des trois dernières années. Ainsi, celui qui paie ou au nom de qui, l'impôt est payé, est le propriétaire de la parcelle objet du paiement de celui-ci. En cas d'impossibilité d'accéder au propriétaire, le possesseur, le mandataire, ou même le locataire est tenu de payer au nom et pour le compte du propriétaire. Le faible rendement de l'impôt foncier annuel est dû, d'une part, au coût administratif qu'il génère et d'autre part à la préférence pour les prélèvements occasionnels, dont le rendement aussi est parfois incertain, car les populations, des fois, s'abstiennent à déclarer les mutations pour éviter de payer des taxes élevées. Le refus de payer l'impôt après toutes mises en demeure serait considéré comme une renonciation à la propriété.

Pour un meilleur rendement, plusieurs conditions doivent être remplies :

- légitimer des autorités auprès des contribuables,
- utilisation effective des recettes pour la satisfaction des besoins des contribuables,
- établissement de procédures justes, non discriminatoires, exempts de toute corruption,
- veiller à imposer tous les contribuables et au paiement effectif par ces derniers sans se laisser influencer par aucune considération politique,
- une nécessaire délimitation des frontières entre le foncier rural et le foncier urbain.

La sécurisation foncière ayant également pour objectif, la lutte contre la concentration des terres pour des buts spéculatifs, l'impôt foncier serait un véritable outil de lutte.

## **2- L'impôt foncier comme un outil dissuasif.**

Le développement transnational est une notion ambivalente. Il peut constituer une chance pour les PVD, dans le domaine du développement, de la création d'infrastructures,

---

<sup>1033</sup> Claire Simonneau, Les Registres fonciers urbains béninois et l'appropriation municipale de l'information foncière, op.cit.

d'emplois, d'accession à la technologie agricole, l'accès facile au crédit, etc.<sup>1034</sup>. Mais également un moyen pour déposséder les paysans de leur outil de travail qu'est la terre. En effet, les pays développés, à la recherche de terres pour la production des monocultures destinées à l'exportation, pour assurer leur sécurité alimentaire ainsi que la production des biodiesels, se sont rués vers les terres africaines qu'ils considèrent comme sous-exploitées.

Au Bénin, l'achat massif des terres par les étrangers est de faible proportion par rapport à celui effectué par les nationaux. Ces achats sont effectués dans un but de thésaurisation pour une spéculation future. Cette concentration des terres, aux mains de quelques personnes, prive ceux qui en ont besoin pour cultiver alors que, « La propriété privée n'est pour personne un droit absolu et inconditionnel. Personne n'est fondé à garder pour son usage exclusif ce dont il n'a pas besoin, quand les autres ne peuvent satisfaire leurs besoins essentiels »<sup>1035</sup>. Selon les pères de l'Église et les grands théologiens, "le droit de propriété ne doit pas s'exercer en désavantage de l'utilité commune".

Contre la thésaurisation des terres agricoles, pour un accès équitable aux populations et particulièrement les personnes vulnérables, s'avère nécessaire. Ainsi, la taxation annuelle pourrait en constituer un outil efficace incitatif ou dissuasif.

- En tant que moyen incitatif, l'impôt foncier incitera à la mise en valeur des terrains, car il ne serait d'aucun intérêt pour le propriétaire de payer la taxe chaque année sans en tirer aucun profit ;
- en tant qu'outil de dissuasion, l'impôt contraindra le propriétaire à, soit vendre la terre soit la mettre en location. Cette mesure s'étendra aux terres vacantes dans les centres urbains également. Pour John Stuart Mill, le propriétaire terrien qui n'améliore pas sa propriété par son travail perdrait son droit à la possession privée, puisque la propriété privée ne trouve que sa valeur dans le service qu'elle rend au bien commun de tous. Désormais, toute détention de terre serait taxée quelle qu'en soit la zone où se trouve le terrain.

Il consistera aussi un moyen efficace de contrôle des transactions pour l'administration. Les mutations seront déclarées, car un propriétaire qui a vendu sa terre ne voudra pas payer l'impôt. Ce serait également facile d'exercer le droit de préemption public, car les terres ne seront plus vendues à l'insu de l'administration et la lutte contre la propriété stérile serait plus qu'une réalité.

---

<sup>1034</sup> YVES PETIT, quelques considérations sur la situation alimentaire mondiale actuelle. Plaidoyer pour le droit à l'alimentation, in mélanges offerts à MADJID BENCHIKH, p.534.

<sup>1035</sup> Populorum Progressio, Lettre encyclique de sa Sainteté Pape Jean Paul VI sur le développement des peuples.

Le renforcement du système de prélèvement foncier annuel est plus qu'indispensable, mais il ne pourrait connaître une réussite sans l'organisation spatiale.

## **B- L'organisation spatiale de la ville : l'adressage.**

L'enjeu du foncier se joue-t-il en ville ?<sup>1036</sup> « *La concentration d'homme, d'activité, de constructions dans un espace réduit s'appelle la ville* »<sup>1037</sup>. L'homme ayant constamment de besoins à satisfaire, cet espace s'étend sous toutes formes possibles. Ainsi, retrouve-t-on en Afrique, la ville formelle, celle construite suivant un plan élaboré et la ville informelle, mal desservie, abritant des bidonvilles.

Le Bénin fait face à une croissance urbaine considérable. La ville s'étend sous toutes formes créant autour du foncier une compétition, autour d'un marché mal régulé, source de conflits. L'organisation spatiale des villes ne permet pas aux collectivités locales de percevoir les taxes liées au foncier, alors qu'elles doivent faire face à des charges qui pèsent sur elles, pour assurer aux habitants un cadre de vie décent par la réalisation des infrastructures et équipements. Ces habitants, pour la majorité, se comportant comme des contribuables passives. Comme nous l'avons dit précédemment, on peut emprunter un chemin autre que celui proposé comme idéal. Ainsi, la recherche d'autres voies alternatives pour l'amélioration fiscale et la régulation des droits fonciers en milieu urbain (1), accompagné de stratégies de mise en œuvre (2) est impérieux.

### **1- L'adressage : un système de régularisation formelle de la ville et d'amélioration fiscale.**

« L'adressage est une opération qui permet de localiser sur le terrain une parcelle ou une habitation, c'est-à-dire de « définir son adresse » à partir d'un système de cartes et de panneaux mentionnant la numérotation ou la dénomination des rues et des constructions. Cette notion peut être étendue aux réseaux et services urbains. Ainsi, peut-on, non seulement « adresser » une construction, mais aussi le « mobilier urbain », comme une borne-fontaine, un lampadaire public, une station de taxi »<sup>1038</sup>.

Nul doute que l'outil le plus efficace pour sécuriser les droits de propriété est le cadastre. Son efficacité relève de sa mise à jour permanente, ce qui nous renvoie à l'histoire des anciens

---

<sup>1036</sup> Catherine Coquery- Vidrovitc, De la ville en Afrique Noire, Annales. Histoire, Sciences Sociales, 2006/5 (61e année), p. 1103.

<sup>1037</sup> Dominique Hayer, Fabriquer la ville autrement, Lemoniteur, 1999, p. 31.

<sup>1038</sup> C. FARVACQUE-VITKOVI et al., Adressage et gestion des villes, BM, 2005.p.20.

cadastres dont l'entretien et la conservation matérielle ont fait défaut faute de moyens. Ce travail ne consiste pas à supplanter ou à établir une concurrence entre le cadastre et le système d'adressage. Mais l'adressage est à considérer comme une alternative au système cadastral, qui prend du temps pour être établi et nécessite assez de moyens pour être entretenu et mis à jour.

En effet, au Bénin, les autorités locales ne maîtrisent pas ou maîtrisent très peu les habitations, les activités qui se déroulent sur leurs territoires. L'expansion de la ville se fait par occupation progressive et indisciplinée des zones périphériques, englobant également les zones rurales, donnant en conséquence lieu à la construction des habitations sans tenir compte d'aucune réglementation. La spéculation foncière y est ancrée, donnant lieu à une insécurité foncière. De l'autre côté, les collectivités locales ont du mal à mettre en œuvre leur politique fiscale. Ainsi, recourir au système d'adressage permettra de régler certains problèmes fonciers, d'organiser la ville et d'améliorer les ressources fiscales.

A partir des informations recueillies par l'adressage, il sera procédé à la localisation des habitations, des entreprises, des centres où se mènent les diverses activités commerciales et industrielles afin de mieux définir l'assiette fiscale. Il faut noter qu'au Bénin, c'est le secteur informel qui domine. La prise en compte même des quartiers informels permettra de recenser les contribuables qui se dissimulent dans ces zones précaires. Le service des impôts pourra se servir de l'adressage pour mettre à jour la liste des contribuables en insérant ceux qui n'ont pas été pris en compte par le service fiscal. Alors, une collaboration entre ces services s'avère indispensable, pour une révision et une mise à jour permanente.

Le système d'adressage consiste en une simple localisation des habitants et des activités. Il ne se préoccupe pas de clarifier les droits détenus par ceux-ci, ni à délimiter les limites des parcelles, il se contente d'identifier les voies, rues et habitations, orientant les agents d'impôt à remettre les avis d'imposition se basant sur l'occupation. Indirectement, il sert à réguler les droits fonciers des citoyens, car celui qui paie l'impôt est le propriétaire ; donc, à moyen terme, les droits de propriété seront clairement définis se basant sur le récépissé de paiement de l'impôt, on se retrouverait ainsi, « *dans une logique de création de la propriété par le bas* »<sup>1039</sup>.

Si éventuellement le cadastre arrivait à être établi, l'adressage constituerait un appui complémentaire pour sa mise à jour. Ainsi, adressage, cadastre et fiscalité, ont tous le même but qui converge vers la sécurité des droits.

---

<sup>1039</sup> C. FARVACQUE-VITKOVI et al Ibidem, p.

Au niveau de l'organisation de la ville, l'adressage a d'autres rôles très importants que nous n'avons pas évoqués dans le cadre de ce travail. Sa mise en œuvre nécessitera des stratégies de la part des collectivités territoriales.

## **2- Stratégies de mise en œuvre de l'adressage.**

« Pour le présent, la forme de la rue ne garantit rien, mais au moins n'empêche-t-elle rien d'utile de se faire. Elle laisse toujours ouvertes toutes les potentialités »<sup>1040</sup>. La ville n'est pas statique, elle progresse et évolue. Certes, elle n'est pas idéale, mais le tracé d'une ville est une œuvre de temps. Toutes les villes des pays développés ont connu une étape progressive de développement. Il y en a qui comptent une longue suite de siècles, il y en a qui se sont faites rapidement, le tout résulte des travaux accumulés d'un grand nombre d'intelligences, le produit de volontés fort diverses, mais qui concourent harmonieusement<sup>1041</sup>. Ce n'est qu'une question d'organisation, d'opérationnalisation, de mise en œuvre de procédures simples, facilement appropriables.

Le Bénin, en dehors du système d'adressage réalisé pendant la période coloniale, a connu d'autres opérations à travers certaines villes comme : Cotonou, Porto-Novo et Comè. Ces opérations ont été réalisées avec l'appui financier et technique des PFT. Mais les différentes opérations n'ont pas connu l'aboutissement souhaité parce que confrontées à plusieurs difficultés comme : non- appropriation des adresses par les bénéficiaires, non implication des autorités communales, certaines commissions sont restées inactives, le manque de moyens pour le déroulement des opérations etc.<sup>1042</sup>

Comme nous le disons tout au long de ce travail, la mise en œuvre de toute politique, doit être faite avec la base : la population. Comme les Chinois le disent, « Il faut marcher avec les deux jambes : la moderne, celle qui va loin, et puis, celle de tous les jours, qui assure le pas à pas quotidien ». Ainsi, l'adressage est une action municipale et doit mobiliser les élus communaux, les chefs d'arrondissement, les chefs quartiers.

Pour une mise en œuvre efficace, nous proposons que les nouveaux lotissements ou opérations de remembrement nouvelles intègrent l'adressage et que les parcelles qui seront dégagées soient numérotées selon le type de numérotation qui sera retenu par le conseil communal. A cet effet, l'autorité communale veillera sur l'exécution sans faille des travaux,

---

<sup>1040</sup>Jean-Loup Gourdon, La rue, Essai sur l'économie de la réforme urbaine, éd.de l'aube, 2001, p. 249.

<sup>1041</sup>Idem, p. 242.

<sup>1042</sup> Les adresses et la modernisation des pratiques urbaines au Bénin, Document de capitalisation, MCVDD/ DAT, SCAC -ambassade de France, groupe Huit, pp.56-57.



car les travaux de lotissement engendrent d'énormes distorsions dans l'exécution. Après, il sera procédé à l'extension de l'opération dans les autres quartiers progressivement à partir des quartiers formels vers les quartiers informels, en initiant, par exemple, des opérations de reconstruction de la ville<sup>1043</sup> et de réinstallation des populations dans les zones où le besoin se fera sentir.

Pour ce qui concerne les dénominations, il faudrait que les populations soient associées en faisant des propositions, par le biais des CQ, ces propositions seront collectées au niveau des arrondissements qui feront un travail de pré validation et le travail final se fera au niveau du conseil municipal qui se chargera d'éliminer les doublons et autres avant de procéder à la validation. Il serait préférable d'adopter une méthode simple compte tenu de l'environnement, d'une population en majorité analphabète.

Même les pays développés sont confrontés à la thématique complexe de l'adressage, la production urbaine est une question de techniques et de stratégies évolutives. Travailler sur l'espace urbain est d'une extrême complexité, mais le mieux, c'est de le contextualiser et ne pas accepter que la globalisation soit la panacée de toute tentative d'explication du monde contemporain<sup>1044</sup>.

## **Paragraphe 2 : Mesures palliatives pour une réussite de la réforme foncière.**

L'ampleur de l'insécurité foncière et de ses conséquences néfastes sur le développement socio-économique conduit à un changement de paradigme dans la gestion foncière. Le renouveau de la politique foncière, dans un contexte d'enjeux multiples et de diversités sociales, pour ne pas être confronté au sort des nombreuses expériences, qui n'ont pas pour la plupart dépassées le stade de projets pilotes<sup>1045</sup>, nécessite l'implication des divers acteurs. Les réformes sont comme le monde : *«si le monde était totalement régulier et homogène, il n'y aurait ni*

---

<sup>1043</sup>Le renouvellement urbain est, en urbanisme, une forme d'évolution de la ville qui désigne l'action de reconstruction de la ville sur elle-même et de recyclage de ses ressources bâties et foncières. Celle-ci vise en particulier à traiter les problèmes sociaux, économiques, urbanistiques, architecturaux de certains quartiers anciens ou dégradés, ainsi qu'à susciter de nouvelles évolutions de développement notamment économiques, et à développer les solidarités à l'échelle de l'agglomération (meilleure répartition des populations défavorisées, au travers de l'habitat social notamment).

<sup>1044</sup>Maria ADELIA DE SOUZA, Sao Paulo, Ville mondiale et urbanisme français sous les tropiques, Harmattan, 1998, p. 11.

<sup>1045</sup> Philippe Lavigne Delville, Formaliser les droits fonciers : du paradigme de remplacement au paradigme d'adaptation... et retour, Anthropologie appliquée, mars 2015.

*formes ni forces. Tout serait amorphe* »<sup>1046</sup>. Compenser les irrégularités des réformes reviendrait à leur donner une hétérogénéité et diversité pour les rendre fonctionnelles<sup>1047</sup>.

Les politiques foncières regorgent d'incertitudes et posent des problèmes d'ordre social et politique. Pour que la réforme ne soit encore considérée comme "une belle inaboutie", des mesures palliatives sont à mettre en œuvre, elle consistera en des mesures incitatives et organisationnelles d'une part (A) et d'autre part, à engager des stratégies de formation et d'information des acteurs (B).

## **A- Des mesures incitatives et organisationnelles.**

Certes, des mécanismes de mise en œuvre de la réforme sont prévus dans le livre blanc de la réforme foncière. Mais compte tenu des expériences passées, nous n'allons pas survaloriser ces mécanismes de mise en œuvre dont l'artificialisation n'échappe à personne. Pour ne pas fonctionner que par la contrainte, nous proposons d'autres aperçus en mettant en avant son opérationnalité souple et pratique. Ainsi, pour contrer la faible appropriation et mobilisation, il serait nécessaire de faire recours à des mesures d'incitation (1) tout en rapprochant les prestations des bénéficiaires (2).

### **1- Des mesures incitatives.**

Selon le dictionnaire français, inciter, c'est pousser vivement quelqu'un à quelque chose. Ainsi, les mesures d'incitation, concernent les moyens mis en œuvre pour pousser, amener les populations à faire quelque chose. En effet, ces mesures d'incitation ne sont pas pour contraindre les populations à faire des choix, mais les amener à faire des choix librement, choix qui produiront le résultat voulu par l'incitateur. Ces mesures incitatives n'auront d'impact que si elles arrivent à modifier le comportement des populations. L'impact peut être isolé, globale ou croisé, immédiat ou à terme.

Ici, c'est l'impact à terme qui est recherché par le législateur : l'appropriation de la réforme foncière et la formalisation des droits fonciers. Pour que cela soit possible, il faut que les populations aient la facilité de pouvoir accomplir les formalités et cela se fera à travers, d'une part, l'incitation fiscale et d'autre part l'assouplissement de l'accès à certaines formalités.

Selon le code foncier et domanial, la propriété foncière s'acquiert et se transmet par succession, donation, achat, testament ou par échange. Elle s'acquiert également par accession,

---

<sup>1046</sup>Ch. Alexander, De la synthèse de la forme, trad.fr., Dunod, 1971, in Jean-LOUP-GOURDON, La rue, op.cit.

<sup>1047</sup> Idem.

incorporation, prescription et par autres effets des obligations. Le processus d'appropriation et de mutation au Bénin est incertain car, redoutant les taxes, les populations préfèrent s'en passer ou décident de le faire ultérieurement. Cette situation constitue une source d'insécurité permanente. Alors, pour que les populations se décident à déclarer les mutations, l'État peut décider de revoir le taux appliqué aux frais de mutation.

L'impôt sur les ventes constitue une source d'insécurité, car les mutations sont de plus en plus différées afin de surmonter l'obstacle du paiement des taxes. Pour mieux maîtriser les transactions, il est institué l'enregistrement des actes de mutation par décès et entre vifs, de mutations d'immeubles et autres, à titre gratuit. Mais, les actes établis ultérieurement après la loi n° 2016-14 du 20 juillet 2016 portant loi de finance rectificative pour la gestion 2016, s'ils ne sont pas enregistrés dans le délai prescrit, ils subissent l'application d'une pénalité. L'application de cette pénalité hors délais conduit plusieurs acquéreurs à faire recours aux anciennes conventions et les font antidater ou simplement s'abstiennent de procéder à l'enregistrement. La suspension de cette pénalité au moins jusqu'à une période déterminée (par exemple la fin de la période transitoire) permettra d'éviter d'une part les fraudes à la loi, et, d'autre part de permettre à tous de le faire sans contrainte.

L'autre mesure incitative à laquelle nous voulons faire recours concerne l'intervention du notaire dans les transactions foncières. En effet, considérant notre environnement social, soit le recours au notaire serait progressivement étendu à toutes les zones (urbaines et rurales), soit il sera procédé à une révision des tarifs des prestations. Le risque est qu'on assiste à un fort taux de dessous de table<sup>1048</sup>. Dans les pays développés, cette pratique est régulée par l'exercice du droit de préemption qui peut être exercé sur la base du prix déclaré. Mais au Bénin, le prix de vente des parcelles n'est pas réglementé pour que l'appréciation puisse être faite. Le risque de vente clandestine aussi peut être redouté. Alors, il s'avère très nécessaire de trouver un juste milieu.

Une chose est d'inciter les populations, mais une autre est de leur faciliter l'accès à l'information le rapprochement du service.

## **2- Mise en place d'un bureau local d'enregistrement.**

*« La décentralisation est entendue ici comme la refondation de la gouvernance des espaces, des biens et des hommes par la création et le soutien à des collectivités publiques*

---

<sup>1048</sup> La pratique des dessous de table consistant à ne pas déclarer et régler en espèces une partie du prix d'acquisition d'un immeuble, afin d'échapper à l'impôt.

*territoriales pour qu'elles puissent fournir aux citoyens de meilleurs services au moindre coût possible. Elle se manifeste par une réorganisation de l'Etat et le transfert par le pouvoir central d'une véritable responsabilité politique aux collectivités territoriales* »<sup>1049</sup>. Les collectivités territoriales sont les couloirs de transmission de progrès politique, social et économique du développement à la base. En matière d'amélioration quantitative et qualitative des services publics pour les usagers, elles sont dotées d'une capacité créative et innovante. Le défi de l'insécurité foncière ne peut être résolu efficacement avec l'implication des collectivités territoriales.

En effet, le Bénin disposait d'un dispositif "semi-formel" de formalisation des transactions foncières, qui reposait sur l'établissement des conventions de vente, qui recevaient une validation légale par la signature du CQ, du CA et à un niveau plus élevé du maire. Ce dispositif a démontré sa faiblesse car, plusieurs conventions peuvent être signées par la même autorité sur une seule parcelle. Il n'y a aucune procédure par laquelle on pouvait avoir des renseignements exacts sur la parcelle objet de transaction. Mais, il n'est pas pour autant mauvais.

Dans sa stratégie de développement de mise en œuvre de la réforme, il est prévu la mise en place d'un système d'information foncière et des outils techniques de gestion foncière. A travers cette stratégie, un système national de gestion de l'information foncière sera effectué et les communes seront dotées de progiciels de gestion du foncier, qui permettront aux communes de disposer de données uniques.

Ce progiciel de gestion peut être déployé déjà au niveau des communes qui vont se charger d'intégrer les données locales et les mettre, à leur tour, à la disposition des arrondissements, des quartiers et villages. Ceci permettra la dynamisation des COGEF, des SVGF, les populations étant habituées déjà à se rendre au moins chez le CQ ou le CV pour ce qui concerne les transactions. Ainsi, un système d'information foncière moderne utilisant les nouvelles technologies pourrait contribuer à avoir un fichier des transactions même si elles ne sont pas formalisées selon la procédure légale.

Ce bureau local, qui ne sera rien d'autre que le bureau des SVGF ou des SUGF, se chargera d'enregistrer les transactions effectuées au niveau du village ou du quartier, établira un rapport périodique avec une transmission au niveau hiérarchique, qui se chargera à son tour d'actualiser les données pour en faire une compilation communale. Ce faisant, les transactions ne pourront pas échapper au contrôle de l'administration. Ces informations permettront de

---

<sup>1049</sup> CIEDEL, DELTA-C, Pratiques inspirantes des collectivités territoriales d'Afrique de l'Ouest face aux défis de la décentralisation, Un espoir pour l'avenir, Bamako, avril 2018, p. 6.

mettre à jour le SIF même si les citoyens, volontairement, ne s'exécutent pas. En conséquence, il doit être établie une complémentarité au niveau des services déconcentrés et ceux décentralisés pour la bonne marche de la réforme.

## **B- Stratégies de communication et de formation**

L'un des défis majeurs à relever pour la pérennisation de la réforme foncière est son appropriation par les divers acteurs, vu son caractère complexe et flou. La maîtrise rigoureuse des dispositifs légaux sur le domaine et le foncier et les techniques modernes de gestion s'avère important. Il a été constaté une faible implication des divers acteurs, la réforme mettant en jeux, des intérêts antagonistes, or elle est instituée pour assouvir la soif de sécurité foncière à laquelle aspirent les populations.

Clarifier les enjeux et les rôles des acteurs relèvera d'une part des formations (1) et d'autre part de la mise en œuvre des stratégies d'information et de communication (2).

### **1- La formation des divers acteurs.**

Dans nos développements précédents, nous avons énuméré comme causes d'insécurité et d'échec des réformes, l'ignorance des dispositifs de droit et l'incompétence des acteurs intervenant dans la gestion foncière. Plusieurs acteurs interviennent dans le système foncier et jouent des rôles divers. C'est ainsi que nous pouvons avoir : les responsables locaux (maires élus communaux, élus locaux, etc.), les agents des services fonciers déconcentrés et décentralisés, les professionnels (juristes, géomètres, etc.) et les scientifiques (universitaires), les acteurs de la société civile, etc. Pour leur permettre de jouer pleinement leurs rôles, la formation des acteurs tant sur le plan législatif que sur la maîtrise de la technologie s'avère indispensable.

Un bref bilan des textes et pratiques, au niveau des entités décentralisées, démontre une très faible connaissance des dispositions juridiques foncières alors qu'elles sont les véritables actrices de la mise en œuvre de la réforme. Se sentant supplantées par les acteurs déconcentrés, une réticence est observée de leur part. Il va falloir par des formations continues, repreciser les rôles en insistant sur le caractère complémentaire de ces entités.

La formation continue des acteurs permettra une compréhension des lois foncières, leur clarification, la perception claire de la politique foncière, la connaissance des institutions et leur fonctionnement, la perception des rôles de chaque acteur, la maîtrise des différentes procédures, la gestion de l'information foncière et autres. L'objectif principal devant être le renforcement

des capacités et compétences pour la mise en œuvre réelle et réussie de la réforme, le foncier couvrant un domaine transversal, la formation doit être élaborée en tenant compte des autres domaines à savoir : la fiscalité, le règlement des conflits, la technologie, l'aménagement, l'urbanisme etc.

La réforme foncière n'est pas que législative, elle est également technologique. Les technologies modernes interviennent dans tout le processus de la gestion foncière, alors leur maîtrise s'avère très nécessaire et importante. Les élus communaux et locaux, toutes personnes intervenant dans le foncier, doivent pouvoir maîtriser l'ordinateur qui est incontournable dans le fonctionnement du système. La formation des professionnelles est très cruciale pour l'utilisation du matériel et des outils comme : le matériel topographique, la télédétection, et autres qui sont nécessaires.

Pour la bonne exécution du service public, il faut veiller rigoureusement sur le choix des agents bénéficiaires des formations pour ne pas assister à la formation d'agents "bricolés" compte tenu de la corruption de l'administration et du système de clientélisme. La spécialisation des acteurs est à encourager.

Pour que les formations soient bénéfiques pour la bonne marche de la réforme, il faut une stabilité des acteurs, car l'instabilité est l'ennemie de la sécurité et du développement et le système partisan y contribue beaucoup dans le pays. Il faut que les acteurs formés puissent mettre leur expérience en œuvre pendant un long terme avant qu'on ne puisse penser soit à leur mutation ou remplacement. Il est nécessaire que la relève soit assurée par la formation d'autres acteurs qui pourront valablement, assumer les tâches à eux confiées, sans aucun risque d'interruption du service public.

Pour que l'objectif soit atteint, la formation doit être talonnée par l'information et la communication.

## **2- Les stratégies d'information et de communication.**

Plusieurs actions sont menées déjà dans ce sens, mais on dit souvent tant qu'il reste encore à faire, c'est que rien n'est fait. Des séminaires, des ateliers, des sensibilisations et autres ont été organisés, certes, des incertitudes, des résistances, des doutes persistent encore au niveau des acteurs.

Chaque acteur a sa perception, sa compréhension de la réforme et l'interprète à sa manière. Il faut que tous les acteurs soient au même niveau d'information. « *Informer quelqu'un, c'est, le mettre au courant de quelque chose, lui faire connaître un évènement, une*

*situation ou un état de chose déterminée* »<sup>1050</sup>. Une chose est d'être informée, mais une autre est d'avoir la bonne information. Il s'agira d'amener les acteurs à avoir les mêmes connaissances du dispositif légal et de pouvoir produire le même son de cloche, à savoir donné à leur tour la même information aux usagers.

Nous insistons sur la bonne information car, il est difficile de convaincre quelqu'un de se débarrasser facilement des perceptions erronées. A titre illustratif, l'information portée au niveau de la majorité des populations concernant la mise en valeur des terres n'est pas la bonne. Pour eux, la non- mise en valeur constatée équivaut à la perte de votre droit de propriété, parce que l'État vous l'arrache et la donne à une autre personne. Ainsi, la procédure de mise en valeur des terres rurales sera difficilement applicable sur cette base, dans un environnement déjà enclin aux suspicions et aux sortilèges. Nous avons dit que la réforme est un processus progressif qui prendra forme dans le temps. Alors, l'information doit être permanente, continue.

La mise en place d'une stratégie opérationnelle de communication et d'éducation pour l'éveil des consciences et le changement de comportement a été prévue par le livre blanc élaboré dans le cadre de la réforme foncière. Elle consistera à utiliser les médias, les œuvres artistiques et culturelles, etc. pour permettre aux populations d'avoir l'information fiable sur le foncier. Ces dispositifs ne peuvent atteindre qu'une cible donnée. Ainsi proposons-nous l'édition du code dans les langues locales. Certes, le Bénin fait face à une diversité linguistique, mais les langues de notoriété pourront être détectées. Car, l'information qu'on a dans sa propre langue porte plus d'effet que d'autres. Aussi des communications de proximité doivent-elles être privilégiées car, très souvent, les bases même ne sont pas impliquées et on se contente d'une frange qui se fait financer, mais réalise un travail bâclé. Les cibles les plus concernés sont les petits producteurs ne disposant pas de grandes superficies. Ils sont très réticents, car craignant les impositions fiscales.

L'implication de tous les acteurs à divers niveau donnera un espoir pour l'appropriation du dispositif. L'accessibilité aux textes législatifs des réformes antérieures avait constitué un problème, même au niveau des structures administratives. Ainsi, l'information doit être accessible à toutes les couches et pour ce, elle doit être compréhensible, peu onéreuse ou même gratuite et surtout être conservée dans des centres de documentation nationaux<sup>1051</sup>. Des efforts sont fournis et les textes sont accessibles sur un site internet créé par le gouvernement, toute

---

<sup>1050</sup>Louis QUERE, « *Au juste qu'est-ce que l'information ?* », in *Communiquer à l'ère des réseaux sociaux*, 100, 2000, pp. 331-357.

<sup>1051</sup> ROCHEGUDE Alain, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier, mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et centrale*, Cotonou, PDM, Coopération française, 2000.

personne pourra y avoir accès à n'importe quel texte de loi et autres. Mais tout le monde n'a pas accès à l'internet et la majorité de la population est analphabète.

## **CONCLUSION 2<sup>E</sup> PARTIE.**

La loi 2013-01 du 14 août 2013, portant code foncier et domanial est intervenue dans un contexte où la population était confrontée à la psychose liée à l'insécurité foncière. L'avènement de ce code est salvateur. Mais, il fut l'objet de nombreux critiques. Dans cette atmosphère de controverses, il a connu une modification et fut complété par la Loi n°2017- 15.

Avec le code foncier, il y a eu des avancées législatives et institutionnelles. Le cadre législatif était lacunaire et obsolète, donnant lieu à un flou juridique. La coexistence du droit moderne et du droit coutumier engendrait des tensions dont le règlement aussi posait des difficultés. Désormais, l'accession foncière est régularisée et la preuve inattaquable du droit de propriété est le TF.

Le désordre institutionnel qui régnait en maître avec une kyrielle de structures intervenant dans la gestion foncière fut réglé avec la création d'une agence unique de gestion foncière. Une structure déconcentrée qui a ses démembrements au niveau du territoire national.

Il faut noter que le phénomène d'achat massif des terres fut régulé avec l'éviction des étrangers de l'acquisition des terres rurales. Ces derniers ne peuvent conclure que des baux emphytéotiques. Il est procédé à la limitation de l'acquisition des terres rurales par les nationaux. La gestion des conflits a connu une amélioration, avec l'unicité judiciaire retrouvée.

Le code foncier est un code de développement. Avec la formalisation des droits, les populations pourront accéder facilement au crédit hypothécaire et investir en toute sécurité. Le capital terre, pour une rentabilité économique, doit faire l'objet de mis en valeur, soit par le propriétaire soit par toute personne exprimant le besoin. Ainsi, le problème d'accessibilité à la terre par les pauvres et les couches vulnérable fut résolu. La stabilité sociale qui était perturbée par les atteintes au droit de propriété a connu son épilogue avec le renforcement des règles de l'expropriation et l'encadrement de l'expulsion illégale ou arbitraire. Le Bénin a connu dans un passé récent, des spectacles de démolition massive des habitations pour cause de litiges fonciers. Se conformant aux recommandations institutionnelles, l'État a instauré le fonds de dédommagement foncier (FDF) pour régler les cas d'expropriation et d'expulsion massive. La préemption publique également a été instituée toujours pour la paix et la cohésion sociale.

Malgré toute cette prouesse de la nouvelle loi foncière, elle n'est pas pour autant parfaite, elle suscite des polémiques. D'une part, son objectif de protection des droits locaux



est remis en doute et elle est taclée être au service des investisseurs étrangers, surtout les pays développés qui sont à la recherche de terres pour assurer leur sécurité alimentaire, produire pour l'exportation. En général, elle promeut l'agrobusiness au détriment de l'agriculture familiale. Le Bénin ayant fait l'option de la décentralisation administrative, le code devrait donner priorité à la gestion décentralisée du foncier. Mais, le constat est que les acquis de la décentralisation sont remis en cause avec une fragilisation de l'autonomie des communes.

L'ambiguïté de la réforme, avec ses enjeux incertains, se sont révélés dans la phase transitoire où toutes les compositions sont bonnes à envisager. Se basant sur ces difficultés, le pari du code serait à risque ; risque lié à la viabilité du dispositif et de son financement. Ainsi, la tare de tout système construit serait : « *une permanence et une rigidité qui l'empêchent de se transformer et d'évoluer* »<sup>1052</sup>, alors un réaménagement du code est proposé, car la sécurisation foncière est une combinaison de facteurs et elle ne pourra être effective sans un recours à ces facteurs.

La recherche d'un consensus pour la mise en œuvre efficace des règles et l'implication des collectivités à la base épargneront la nouvelle loi d'une rupture d'amplitude à l'image des autres expériences.

---

<sup>1052</sup> Choay F., « Sémiologie et urbanisme », in Jean-Loup GOURDON, op.cit., p.243.

## CONCLUSION GENERALE.

Au terme de ce travail de recherche, l'opportunité de la réforme foncière ne souffre d'aucune contestation, d'ailleurs tous les acteurs s'accordent sur sa nécessité. Quant à la pertinence de la Loi N° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial, modifié par la Loi N°2017-15 modifiant et complétant celle-ci, elle mérite des réaménagements, rénovations pour être mieux adaptée à la situation foncière du pays. Ces réaménagements doivent être inclusifs, basés sur les réalités socio-économiques du pays et tenir compte des acquis de la décentralisation.

Les exigences du développement durable, combinées à celles de la mondialisation, imposent aux États africains la mise en place d'une politique foncière pour une sécurisation des droits sur la terre et l'investissement.

Le Bénin, après plusieurs tâtonnements législatifs, s'est engagé dans la réforme de son système foncier. Cette réforme est intervenue dans un contexte social conflictuel, d'insécurité, d'incertitudes et d'inquiétudes.

En effet, les litiges fonciers ont pris une importante ampleur, tant l'accès à la propriété foncière n'est pas réglementé au point où, « qui achète un terrain, achète un procès »<sup>1053</sup>. Les acquisitions de terrain se font dans un cadre informel où une même parcelle peut être vendue à plusieurs personnes, sans que le vendeur ne soit inquiété. Et pour cause :

- L'assurance totale que le vendeur dispose de droit de vendre est incertaine. D'autres ayants droit peuvent survenir à tout moment et contester la vente ;
- La localisation de la parcelle objet de vente pose souvent de difficulté même en présence d'un plan, ce qui conduit souvent à des erreurs d'identification de la parcelle objet de la mutation.
- La superposition des droits sur une même parcelle<sup>1054</sup>. Le climat conflictuel est favorisée également par les malversations foncières, œuvres d'une mafia foncière bien organisée. La propriété est un droit constitutionnel et nul ne peut en être privé si ce n'est pour cause d'utilité publique. Ce droit fait l'objet de fréquentes violations. Les populations sont dépossédées par l'administration publique, pour des raisons de développement, de leur

---

<sup>1053</sup>Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la réforme foncière et de la lutte contre l'érosion côtière, « Procédure d'enregistrement et de formalisation des droits fonciers », p. 20.

<sup>1054</sup> Dans la conception africaine, la terre est une chose commune. On y retrouve un empilement de droits sur le même fonds (droit de culture, de cueillette, de ramassage de bois, droit de pacquage, de pâturage etc.). La coexistence de ces droits conduit souvent à des conflits. Le plus souvent, c'est le conflit entre les agriculteurs et les pasteurs. En effet après le secteur agricole, le secteur de l'élevage occupe une place importante. La transhumance des pasteurs à la recherche de la végétation et des points d'eaux pour leurs animaux, se retrouvent en conflit avec les agriculteurs dont les cultures sont dévastées par les animaux.

terre sans aucun dédommagement préalable. La grande aberration est le déguerpissement anarchique des populations. La prescription n'étant pas admise par le droit coutumier, des ayants droits avides de gain facile simulent des litiges par rapport aux terres vendues par leurs parents, même avant leur naissance et de nombreuses populations se retrouvent à la belle étoile.

Sur le plan législatif et administratif, le pluralisme a donné lieu à toute sorte d'abus, érigeant la pratique en règle. Le laxisme de l'État a conduit à une mauvaise gouvernance.

La mise en œuvre de la réforme s'est concrétisée à travers la volonté politique par la mise en place du cadre institutionnel et l'implication des acteurs.

Au regard de la situation foncière dégradante, la réforme est salutaire en ce sens où :

- elle a mis fin à la dispersion législative, institutionnelle et administrative : en regroupant l'ensemble des textes dans le code foncier et domanial, en rénovant également la législation en instituant la procédure de confirmation du droit de propriété qui aboutit à la délivrance du TF, seul titre de propriété formelle. Désormais, avoir connaissance et accéder aux textes régissant le foncier ne serait plus difficile ni aux usagers ni aux administrations. Il est mis en place un organe déconcentré de gestion<sup>1055</sup> pour substituer à ces multiples structures qui intervenaient sans aucune synergie d'action entre elles. Sur le plan judiciaire, la procédure judiciaire est unifiée et encadrée<sup>1056</sup> ;
- elle a supprimé la présomption domaniale au profit de la reconnaissance des droits fonciers coutumiers : les droits des particuliers acquis selon la coutume ou les pratiques leurs sont reconnus et protégés ;
- elle a procédé à une amélioration de l'accès et de la gestion de la terre : toute personne ne peut accéder à la propriété immobilière, en milieu rural comme en milieu urbain, exception faite des étrangers qui ne peuvent acquérir les terres rurales, sauf à y accéder par les baux emphytéotiques, une procédure qui permet la conservation des terres dans le patrimoine des propriétaires. Des garanties de sécurisation de l'appropriation des

---

<sup>1055</sup> Cette agence est surpuissante, car elle est chargée de toutes les questions liées au foncier. Elle est dirigée par un régisseur principal. Il est chargé de la suite à donner aux demandes d'immatriculation de biens immeubles sur les livres fonciers ; de la formalité de l'immatriculation comportant l'établissement du titre foncier de chaque immeuble soumis à ce régime ; de l'inscription, à la suite des titres fonciers et des copies de ces titres, des droits réels constitués sur les immeubles immatriculés et devant, pour ce motif, être publiés ; de la communication au public des renseignements contenus en leurs archives et relatifs aux propriétés et propriétaires fonciers.

<sup>1056</sup> Sur le plan judiciaire, le dualisme procédural (chambre traditionnelle des biens et chambre civile moderne) est remplacé par une procédure unique (chambre civile statuant en matière foncière et domaniale), qui regroupe toutes les affaires liées intéressant le foncier et le domaine, que l'affaire soit liée au foncier rural ou au foncier urbain, muni de TF ou non.

terres sont offertes et leur effectivité assurée par un organe de gestion plus ou moins proche des populations.

- La sécurisation des droits et l'accès au sol, ont permis d'améliorer le monde des affaires en octroyant une garantie sure aux institutions financières, ce qui permet aux investisseurs commerçants d'avoir accès à l'emprunt (voir en annexe le rapport de l'ANDF sur l'inscription des hypothèques)
- elle a renforcé la protection du droit de propriété contre les abus. L'atteinte au droit de propriété pour cause d'utilité publique est fortement encadrée par une procédure<sup>1057</sup> stricte garantissant les droits des propriétaires L'autre type d'atteinte est l'expulsion des populations par des décisions de justice des terres qu'elles occupaient durant des décennies. Le code y a apporté des solutions<sup>1058</sup> à travers le fond de dédommagement et la procédure d'expropriation. Cette disposition du code a été mise en œuvre par le Conseil des ministres en date du 16 janvier 2019, dans l'exécution d'une décision de justice datant de 1941, mettant en cause la collectivité "Marcos" à la population de Womey<sup>1059</sup>.

La réforme est comme une construction, et « *aucun projet de construction n'est sans risque. Le risque peut être géré, minimisé, partagé, transféré ou accepté ; mais il ne peut jamais être ignoré* »<sup>1060</sup>. Au-delà de ses aspects positifs, le code recèle aussi des insuffisances et défis auxquels il faudra faire face.

Comme principales insuffisances, nous avons constaté une faible protection du droit de propriété et de l'accession des paysans à la terre, la faible implication des collectivités territoriale et la remise en cause des acquis de la décentralisation.

---

<sup>1057</sup> Dans l'ancien système, l'usage de l'expropriation était fait même à des fins qui n'étaient pas d'utilité publique, par n'importe qui dans l'administration pourvu qu'il soit doté d'un pouvoir administratif. Une procédure d'expropriation pouvait s'étendre sur plusieurs années. Le code a eu le mérite de l'encadrer dans un délai raisonnable et de spécifier les personnes qui pourront enclencher la procédure.

<sup>1058</sup> « *Si l'exécution d'une ordonnance, d'un jugement ou d'un arrêt doit entraîner des démolitions massives d'habitations construites sur des parcelles d'une superficie cumulée de plus de cinq mille (5 000) mètres carré, l'État procède à l'expropriation pour cause d'utilité publique des parcelles concernées après un juste et préalable dédommagement des propriétaires desdites parcelles* ». Article 529 CFD. A cette fin, le fonds de dédommagement prévu à l'article 538 de la présente loi peut être utilisé.

<sup>1059</sup> Il s'agit d'un conflit domanial qui oppose des acquéreurs de parcelles et la collectivité MARCOS présumée propriétaire du foncier en litige, en raison de l'intention de cette dernière de faire exécuter des décisions de justice qui remonteraient à 1941. Après des investigations menées et qui renseignent que le site impacte un nombre important de personnes (plus de 3000 personnes), et que des doutes subsistent sur l'existence de l'authenticité des jugements mis à exécution, de même que sur la superficie réelle du domaine litigieux (selon le chef de la collectivité, le domaine revendiqué est de 191 ha 70a 15ca ; alors qu'un autre membre de la même collectivité déclare que la superficie revendiquée est de 12ha 67a 176ca), le gouvernement a décidé de prendre des mesures conservatoires allant dans le sens d'une expropriation pour cause d'utilité publique, en application de la législation en vigueur.

<sup>1060</sup> Michael Latham.

La réforme est axée sur l'égal droit d'accès à la terre qui est un principe conforme à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et à la constitution béninoise<sup>1061</sup>. Le principe d'égalité implique que tout individu soit traité de la même façon par la loi. Il s'analyse encore en une comparaison entre qualités, facultés ou moyens relevant des caractéristiques propres à chaque individu en rapport à d'autres. Ainsi, la généralisation de la confirmation des droits, qui aboutit à la délivrance du TF, rompt l'égalité entre les citoyens. Certes, le législateur a simplifié la procédure et minimisé le coût, mais la question demeure toujours. « *Il y a toutes les différences du monde entre traiter les gens de manière égale et tenter de les rendre égaux. La première est une condition pour une société libre alors que la seconde n'est qu'une nouvelle forme de servitude* »<sup>1062</sup>. Nous avons souligné précédemment que le coût de délivrance du TF tel fixé, n'est pas accessible aux couches vulnérables (paysans, femmes, jeunes) pour lesquelles les mesures sont dites prises. D'autres pays africains, pratiquent des coûts plus bas et des délais de délivrance plus courts<sup>1063</sup> que ceux pratiqués au Bénin.

Les analyses révèlent que les politiques sont menées dans le but de préserver et de mettre en confiance les investisseurs étrangers qui ont jeté leur dévolu sur les terres agricoles africaines, à cause de l'agonie de l'économie paysanne dans les pays développés ; alors que « *L'Afrique ne peut se contenter d'être une mère porteuse pour les autres continents. Le continent doit être une mère nourricière d'abord pour ses enfants* »<sup>1064</sup>. La réforme se veut plus au service du développement transnational<sup>1065</sup> dans les terres agricoles que la protection des exploitations agricoles familiales, pour lesquelles la terre est déterminante et sert de subsistance. Si elle a permis d'améliorer le climat des affaires en accordant la possibilité d'utiliser le foncier comme garantie de crédit dans le monde des affaires, particulièrement aux grands commerçants, l'efficacité de la réforme, pour le monde rural est dubitative, c'est pour cela qu'il faut recourir à une procédure simplifiée. Le contexte foncier béninois présente de situations diverses qui doivent être traitées par des moyens variables et non uniformes.

---

<sup>1061</sup> La Constitution béninoise prône l'égalité de tous en droits et en devoirs sans distinction de sexe, de religion et d'appartenance sociale.

<sup>1062</sup>Friedrich August Hayek, « Vrai ou faux individualisme », discours prononcé à University Collège Dublin, 17 décembre 1945, traduit par François Guillaumat.

<sup>1063</sup>Au Togo, le délai de délivrance du TF est de 90 jours. Selon une étude de la B M, certains pays le font en 58 jours. En Géorgie, selon le rapport de Doing Business 2007, le délai est passé de 39 jours à 9 jours ce qui se délivrait en 288 jours. Le Maroc, quant à lui, a réduit de moitié les frais de cession.

<sup>1064</sup> Amadou C Kanouté, Directeur exécutif de CICODEV Africa, BOA, 2012.

<sup>1065</sup>Il est un moyen par lequel les pays développés cherchent à assurer leur sécurité alimentaire et l'extension des monocultures destinées à l'exportation.

La mise en place d'une agence déconcentrée de gestion porte atteinte aux acquis en matière foncière de la décentralisation<sup>1066</sup>. Les Collectivités Territoriales constituent un principal levier dans la gestion foncière. Aussi ont-elles un important rôle à jouer dans la mise en œuvre de la politique foncière et domaniale. Mais force est de constater qu'elles ne sont astreintes qu'à un rôle "d'exécutant", alors qu'elles sont les bénéficiaires directs de l'application de la loi. Il est nécessaire d'instaurer un mécanisme de synergie d'action entre l'ANDF, les B.C.D. F et les communes qui ont la maîtrise approfondie du foncier local. On note une inertie d'action de la part des collectivités territoriales pour une possible réintégration de leurs prérogatives. Il faut noter qu'il y a une faible judiciarisation des rapports entre les collectivités territoriales et l'État. Les premières subissent les conséquences des actes et décisions même illégaux des derniers, tant l'atmosphère très politique de ces rapports ne le permet pas<sup>1067</sup> au vu et au su des instances constitutionnelles. On constate un enchevêtrement entre compétences locales et compétences nationales, ce qui rend floue et complexe la législation foncière. Un retour nécessaire sur la logique institutionnelle du foncier s'avère indispensable.

L'adoption du code constitue un acquis majeur, mais ce dernier est confronté à de grands défis qui méritent une attention particulière pour sa subsistance. Ces défis sont d'ordre communicationnel, financier, technique.

La question de la maîtrise du code par les acteurs se pose encore avec acuité. Ainsi, il serait judicieux de procéder à des séances de renforcement de capacité des acteurs selon leur degré d'implication.

- Au niveau des élus communaux ou municipaux, locaux, des membres des différentes commissions et sections, des actions doivent être menées pour les amener à s'intéresser à la mise en œuvre effective du code. Ainsi, la bonne connaissance de ces derniers s'avère nécessaire, car ils sont les premiers à être en contact avec la base, mais très peu parmi eux connaissent le contenu. Des actions sont menées par l'ANCB, mais la participation reste mitigée.
- La connaissance des dispositifs du code par les populations est nécessaire : la connaissance des SVGF, des SUGF et de leurs rôles s'avère nécessaire en vue d'y

---

<sup>1066</sup> La loi 2007-03 du 16 octobre 2007, avait accordée de nombreuses prérogatives aux communes en matière de gestion foncière. Mais avec l'avènement de la nouvelle loi foncière et domaniale ces prérogatives ont été remises en cause.

<sup>1067</sup> Il faut remarquer que généralement pour conserver leur poste, les élus communaux et municipaux sont contraints de ne pas aller contre les décisions de l'exécutif, de peur soit d'être destitué ou soit d'être suspendu de ses fonctions et ceci jusqu'à la fin du mandat électif. Des vagues de destitutions ont rendu les élus communaux « dociles ».

recourir en cas de besoin. En milieu rural particulièrement, inciter les populations à formaliser toutes les transactions sur les terres, notamment les droits d'usage délégués<sup>1068</sup>, qui constituent la source de nombreux conflits entre membres d'une même famille ou collectivité ou entre usagers de droits délégués et familles.

- Inciter toutes les communes à se doter d'un PDL<sup>1069</sup> : la gestion communale exige un savoir et un savoir-faire approprié, dans un contexte de forte pression sur les ressources naturelles, obligeant à l'efficacité et à l'efficience<sup>1070</sup>. Ainsi, il serait très important que les P. D.L. soit élaborés, tout en intégrant la dimension foncière et domaniale pour plus de visibilité, de lisibilité et de cohérence dans les actions à mener sur le territoire local en matière de gestion foncière.
- L'actualisation de certains décrets et la prise de ceux qui ne sont pas encore effectifs doivent l'être ainsi que certains actes pour l'opérationnalisation effective du dispositif de sécurisation. L'accélération du processus d'installation des COGEF et des SVGF/SUGF sur toute l'étendue du territoire et le renforcement de leur capacité est doivent être envisagés à court terme ainsi que leur fonctionnalité effective.

Le grand défi est celui financier : les coûts de fonctionnement des commissions et des sections doivent être supportés par le budget communal, déjà insuffisant par rapport aux charges communales déjà existantes. La survie de ces structures pose la problématique de leur financement et la recherche d'autres sources de financement, comme des activités d'autofinancement s'avèrent nécessaire.

Une réforme foncière est une question de temps. Les besoins qu'exigent sa conception, sa mise en œuvre, son évaluation et perpétuels réajustements sont énormes. Pour ne pas entraîner des effets pervers, la norme doit être adaptée aux situations pour lesquelles elle est conçue, elle doit y être appropriée. Veiller sur la qualité<sup>1071</sup> de la norme est indispensable pour son acceptation et son respect.

---

<sup>1068</sup> Mécanismes par lesquels un acteur négocie et obtient d'un tiers, selon des clauses plus ou moins précises, le droit d'exploiter, à titre non-définitif, une parcelle agricole. Il peut être un prêt, une location, un bail à plantation, dont généralement les termes ne sont pas définis. Ainsi le(es) prêteur(s) ou locateur(s), peut (vent) à tout moment reprendre (leur) sa terre. L'emprunteur également peut profiter de la non précision des termes et de l'informalité de la procédure pour usurper. Souvent, des tensions naissent au sein des familles parce que celui qui a concédé le droit d'usage le fait à l'insu des autres membres de la famille ou n'est pas la personne habilité à le faire.

<sup>1069</sup> Le plan de développement communal est l'ensemble des programmes et projets cohérents de développement qui visent à atteindre, en adéquation avec les priorités régionales et nationales, les objectifs de développement contribuant notamment à la réduction de la pauvreté et des OMD.

<sup>1070</sup> République centrafricaine, Renforcement des capacités des collectivités territoriales, Guide en Gestion Communale, UE/A IMF, avril 2012, préface.

<sup>1071</sup> La qualité de la norme implique, sa clarté, sa cohérence et sa concision.

Le gouvernement fait des efforts pour que toutes les dispositions adéquates soient prises pour la bonne exécution du code, notamment en s'investissant dans la mise en place de l'instrument qu'il juge incontournable pour la garantie de la propriété : le cadastre<sup>1072</sup>. Les politiques foncières sont des outils dont la vocation est d'exprimer les consensus majeurs construits patiemment et collectivement autour des problèmes fonciers. Elles ne sauraient être définitives et immuables. Elles doivent être soumises à des évaluations et réajustements périodiques pour répondre aux nouveaux enjeux<sup>1073</sup>.

Ainsi, pouvons-nous confirmer l'affirmation selon laquelle, la réforme foncière, pourrait-on dire, est « *comme la ligne d'horizon, plus on s'en approche, plus elle s'éloigne* »<sup>1074</sup> ?

---

<sup>1072</sup> Pour les autorités, le seul moyen pour contrer l'insécurité est la réalisation du cadastre. Celui-ci est prévu pour la fin de 2017, mais actuellement (2019), seule la commune de Cotonou est dotée d'un cadastre consultable en ligne. D'autres opérations test sont lancées dans certaines communes à Kakara (N'Dali), Ikpedjilé (Sakété), Hetin, Yenawa (ToriBossito) et dans la zone de l'ancien lotissement à Bohicon. Les opérations ont été lancées le 11 avril, et les résultats sont attendus pour fin mai (2020) dans la perspective de la généralisation des travaux de terrain dans toutes les localités du pays. Notre inquiétude réside au niveau de la qualité de l'instrument qui sera élaboré. Des pays développés ont pris des années pour l'instaurer progressivement, mais on constate une précipitation de la part des acteurs qui se fixent des délais que nous jugeons ambitieux. Que l'instrument ne vienne aggraver l'insécurité foncière au grand dam de la population.

<sup>1073</sup> Ouedraogo, op. cit., pp. 87 -88.

<sup>1074</sup> Tahar KHALFOUNE, « *l'indispensable adaptation de la domaniaité publique* », in mélange en l'honneur de Madjid Benchikh, Droit, Liberté, Paix, Développement, ed., A. PEDONE, Paris, 2011, p. 509.



## **BIBLIOGRAPHIE.**

### **Ouvrages généraux :**

- BACCOYANNIS C., Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, Paris, Economica, 1993, 330 pages.
- BERGER L. P., LUCKMANN T., la construction sociale de la réalité, Colin, 2012, 344 pages.
- CARBONNIER J., L'hypothèse du non-droit, *Archives de philosophie du droit*, Sirey, Paris, 1963 ; in *Flexible droit*, p. 25-47.
- CARBONNIER J., Flexible droit, Pour une sociologie de droit sans rigueur, LGDJ, 2001, 10<sup>ème</sup> éd., 493 pages.
- CARDINAL L., ANDREW C., La démocratie à l'épreuve de la gouvernance, Presse Universitaire d'Ottawa, 2001, 240 pages.
- CHEVALIER J., Science administrative, Paris, PUF, 1986, 614 pages.
- CONAC G. (Dir), Actes de colloque. « La vie du droit en Afrique », Economica, Paris, 1980, 509 pages.
- CROIZIER M., Le phénomène bureaucratique, humaines, Essais, 1971, 384 pages.
- DAVID R., JAUFFRET-S, Les grands systèmes de droit contemporain, Précis, Dalloz, 11<sup>ème</sup> éd., 2002, 600 pages.
- DESROUSSEAUX M., La protection juridique de la qualité des sols, LGDJ, Lextenso, 2016, 502 pages.
- DÉTIENNE M., Où est le mystère de l'identité nationale ? Paris, 2008, éd. Panama, 152 pages.
- DOUGLAS M., Comment pensent les institutions, La Découverte/MAUSS, 1999, 224 pages.
- DUGUIT L., Traité de droit constitutionnel, 3<sup>ème</sup> éd., 1928, T2, 888 pages.
- DUGUIT L., Traité de Droit constitutionnel, La théorie générale de l'État, Paris, de Boccard, tome III, 2<sup>e</sup> édition, 810 pages.
- ELIAS T. O., La nature du droit coutumier africain, Présence Africaine, 325 pages.
- ETCHEVERRY M., Seule la lutte paie, Gascogne, 2013, 227 pages.
- FINKEN M., Gouvernance communale en Afrique et au Cameroun, Harmattan, Cameroun, 2011, 324 pages.
- FLEINER-GERSTER T., *Théorie générale de l'État*, PUF, 1986, 517 pages.

- FRIEDBERG E., *Le Pouvoir et la règle, dynamique de l'action organisée*, Seuil, Paris, 2è éd, 1997, 416 pages.
- FROMENT J-C., (dir.), *Administration et politique : Une pensée critique et sans frontière, dialogue avec et autour de GLEIZAL J -J*, PUG, 2009, 317 pages.
- GICQUEL J., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 12e éd., Paris : Montchrestien, 1993, 810 pages.
- GILBERT G., GUENGANT A., *La fiscalité locale en question*, Ed. Montchrestien, Paris, 1991, 150 pages.
- GOUILLOUD R., *Du droit de détruire, Essai sur le droit de l'environnement*, PUF, Les voies du droit, 1989, 304 pages.
- GRANDGUILLOT D., *collectivités territoriales en France*, poche, Gualino, Lextenso, 2017/2018, 48 pages.
- GUGLIELMIG. J., KOUBI G., *Droit du service public*, Paris, Ed. Montchrestien, 2007, LGDJ, 3è éd., 2011, 808 pages.
- Hobbes T., *La liberté et l'ordre public : Diderot et la bonté des lois*, *Léviathan*, trad. François Tricaud, Paris, Sirey, 1971.
- Jobert B., 1998, "La régulation politique : le point de vue d'un politiste", in COMMAILLE J., JOBERT B., éd., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, la genèse du droit, Essai d'introduction historique au droit, 2è éd., 2000, PU d'Aix Marseille, 451 pages.
- LE BON G., *Les incertitudes de l'heure présente*, Ebook, 1923, 160 pages.
- LEROY M., *Les précurseurs français du socialisme : de Condorcet à Proudhon*, éd., temps présent, 1948.
- MARIE A., *L'Afrique des individus. Itinéraires citadins dans l'Afrique contemporaine (Abidjan, Bamako, Dakar, Niamey)*, Paris, Karthala, coll., « Hommes et sociétés », 2008, 438 pages.
- MEYNARD J. Keynes - 1883-1946 - *La fin du laissez-faire*, 1924.
- MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois*, Livre XV., ch. 4.
- NICINSKI S., *Droit public des affaires*, 5e éd., Paris, LGDJ, 2016.
- NONJON A., NAZET M., BILLARD H., (coord.), *Géopolitique des continents : Europe, Afrique, Proche- Orient, Moyen- Orient, Amérique, Asie*, nouveau programme, Prépas ECS 2ème année, modules 3et 4, 3è éd. Mise à jour, 2019, 715 pages.
- PLANIOL M., *Traité élémentaire de droit civil*, 6è éd., 1911,
- CASSIN R., *Dualité de juridictions, la justice*, PUF, 1961 ;

- ROSENAU J., O. CZEMPIEL, *Governance without Government: Order and change in World Politics*, New York, Cambridge University Press, 1992.
- ROUSSEAU JJ., *Discours sur l'origine e le fondement de l'inégalité parmi les Hommes*, Flammarion, 2008.
- SANTI R., *L'ordre juridique*, 2e éd., Paris, Dalloz, 1975, 174 pages.
- TOURAINE A., *La voix et le regard*, Paris, Ed du Seuil, 1978, 315 pages
- TROPPER M., *Orientations actuelles de la philosophie du Droit*, PUF, « Que sais-je », 2006 ,128 pages.
- Weber M., *Économie et société*, tome 1 : *Les catégories de la sociologie*, poche, 2003, 410 pages.

### **Ouvrages spécialisés :**

- ARISSOU A., *La terre un droit humain, Micropropriété, paix et développement social*, Dunod, Paris, 2011,191pages.
- Auby J-B, J-M Auby, P Bon, Ph. TERNEYRE, *Droit administratif des biens*, Dalloz, 7<sup>e</sup> éd., 2016,720 pages.
- ADEF, *La propriété foncière*, Paris, Economica, 1984, 252 pages.
- ADEF, *Un droit inviolable et sacré : La propriété*, ADEF, Paris, 1989, 360 pages
- ADELIA DE SOUZA M., *Sao Paulo, Ville mondiale et urbanisme français sous les tropiques*, Harmattan, 1998,163 pages.
- Association Internationale des Sciences Juridiques, *Le droit de la terre en Afrique (au Sud du Sahara), Études préparées à la requête de l'Unesco*, Paris, Maisonneuve et Larose, 1971,176 pages.
- BACHELIER JOBARD M.N., BREMOND V., *Suretés, publicité foncière, Mémentos*, Dalloz, 17<sup>e</sup> éd., 2014, 268pages.
- BLANC P., *terre, pouvoir et conflit, Une agro-histoire du monde*, Sciences Po, Paris, 2018,365 pages.
- BLANC-PAMARD C., CAMBREZY L., *Terre, Terroir, territoire : les tensions foncières*, Orstom, Paris, 1995,472 pages.
- BOULISSET P., C. COUCHET, *Relations et Conflits de Voisinage*, 1<sup>ère</sup> éd., DELMAS, 2010,588 pages.
- CADIET L., *les modes alternatifs de règlement des conflits*, Dalloz, 2017,176 pages.
- COQUERY-VIDROVITC C., *De la ville en Afrique Noire*, Annales. Histoire, Sciences Sociales, 2006/5 (61e année), pages 1087 à 1119.

- DIBOS-LACROUX S., E. VALLAS-LENERZ, Servitudes et mitoyenneté, Le guide pratique, 2012, 321pages.
- DIOP M., La gouvernance foncière et domaniale au Sénégal, Dakar : Presses Universitaires de Dakar, 2016, 208 pages.
- DORRIER-APPRILL E. (dir), Vocabulaire de la ville, notions et références, éd. Du temps, 2001 ,192 pages.
- DROBENKO B., Droit de l'urbanisme, Gualino, Mémentos LMD, 2018, 315 pages.
- FARVACQUE-VITKOVI C. et al., Adressage et gestion des villes, BM, 2005, 292 pages.
- FAUROUX E., Comprendre une société rurale, Gret, études et travaux, 2002,152pages.
- GERVAIS M., SERVOLIN C., WEIL J. : Une France sans paysans. Paris, Editions du Seuil, 1965, 147pages.
- GOURDON J-L, La rue, essai sur l'économie de la forme urbaine, l'Aube, 2001,285pages.
- HAMELIN E., RAZEMON O., La tentation du bitume : où s'arrêtera l'étalement urbain ? Rue de l'échiquier, Paris, 2012,224pages.
- HURET M., Essai sur le pouvoir urbain : propos d'un urbaniste atterré, proposition d'un urbaniste citoyen, Harmattan, Paris, 2015, 314pages.
- HAYER D., Fabriquer la ville autrement, Lemoniteur, 1999,217pages.
- JOLY R., Une ville à refaire, ES, Paris, 1996,270pages.
- JOUVE A.-M. (éd.), BOUDERBALA N. (éd.). Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb. Montpellier : CIHEAM, 1999. 309 pages.
- KOUASSIGAN G., Encyclopédie juridique de l'Afrique, tome5, NEA, in, Le système d'utilisation de la terre dans la tradition Africaine, Paris, 1982, 496 pages.
- KOUASSIGAN G-A., L'homme et la terre, Paris, Berger-Levrault, 1966, 283 pages.
- LABOULAYE E., Histoire du droit de propriété foncière en Occident, 1839.éd.2016, Hachette, 548pages.
- LAGET-ANNAMAYER A., « Occupation du domaine public et intérêt général. D'un pouvoir de gestion étendu des autorités domaniales à une liberté d'action encadrée » Actualité juridique. Edition droit administratif, ISSN 0001-7728, N° 23, 2003, pages. 1201-1208.
-

- LAVIGNE D. P., C. TOULMIN, S. TRAORE, eds., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques foncières et interventions publiques.* Paris, Karthala, 2000. 357pages.
- LAVIGNE D. P., *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité,* Karthala, Paris, 1998, 744 pages.
- LE BRIS E. LE ROY E., PAUL M., *L'appropriation de de la terre en Afrique noire, manuel d'analyse des décisions et de gestion foncière,* éd. KARTHALA, 364pages.
- LE BRIS E., E. LE ROY, P. MATHIEU, *L'appropriation de la terre en Afrique noire,* éd. KARTHALA, Paris, 1991,364 pages.
- LE BRIS E., E. LEROY, F. LEIMDORFER, *Enjeux fonciers en Afrique Noire,* Karthala, ORSTOM, Paris 1982,425pages.
- LE ROY E., A. KARSENTY, A. BERTRAND, *La sécurisation foncière en Afrique, Pour une gestion viable des ressources renouvelables,* KARTHALA, 2016,430 pages.
- LEMASURIER L., *Le droit de l'expropriation,* Economica, 2ème éd., 2001,674 pages.
- LAIREZ J., P. FESCHET et al. (Coord.) *Agriculture et développement durable. Guide pour l'évaluation multicritère,* Versailles, Quæ-Educagri, 2015 ,232pages.
- LERAY G., *L'immeuble et la protection de la nature,* LGDJ, Lextenso, 2018 ,654pages
- MENDRAS H., « *La fin des paysans* », actes sud, 1992,446 pages.
- PAQUOT T, *désastres urbains –Les villes meurent aussi,* La découverte, Paris, 2016, 184 pages.
- PRIEUR M., *Droit de l'environnement,* Dalloz, 3èm éd.
- PROUDHON P.J., *Qu'est-ce que la propriété ? Ou Recherche sur le principe du Droit et du Gouvernement,* Essai, Prévôt, Paris, 1840, 448pages.
- RABHI P., N. HULOT, *Graines de possibles, regards croisés sur l'écologie,* éd. Calmann-Lévy, 2005, 220 pages.
- SAVARIT-BOURGEOIS I., *Le droit de l'urbanisme, les réglementations et les autorisations de l'occupation du sol, les opérations d'urbanisme,* Galino-Master, 2014, 656 pages.
- SIMONNEAU C, *Les Registres fonciers urbains béninois et l'appropriation municipale de l'information foncière,* Comité technique "Foncier et développement», 2013,
- 
- SOTTO H., *le mystère du capital,* Flammarion, 2005,302 pages.
-

- STRUILLOU J-F., J-F. JOYE, Les Communautés et le droit de préemption, Étude à caractère juridique, ADCF, Gridauh, 2015, 88 pages.
- TOGBONON G.U., Guide pratique sur le foncier,
- TROTABAS L., De l'utilisation du domaine public par les particuliers (Essai de classification juridique), Imp. De Allier père et fils, Grenoble, 1924, 53pages.
- M. VERPEAU, N. CHARTEL, D. MAILLOT, Droit Administratif des biens et urbanisme, éd. C.N.F.P.T, 1995,180 pages.
- WATRIN G., « Quelques rapports entre les notions de police, domaine public et service public ».

### **Thèses – mémoires :**

- GNELE J.E., Dynamique de planification urbaine et perspectives de développement durable à Cotonou (République du Bénin)), thèse de Géographie et Gestion de l'Environnement, UAC, FLASH, 2010,338pages.
- KAKULE D.P., Résolution extrajudiciaire des conflits fonciers dans. Le territoire de Masisi, mémoire online ; 2011,30-07-2019 19h35.
- KAMYAR G., L'expropriation pour cause d'utilité publique en droit français et en droit iranien ; contribution à l'évolution du droit iranien, sous la direction de Sylvie Ferre-André, Lyon : Université Jean Moulin (Lyon 3), 2013.
- MOALIC A.C., Les enjeux locaux de la formalisation des droits fonciers en Afrique rurale. Analyse de la diversité des appropriations et réinterprétations du dispositif PFR : Cas des communes de Dassa et Savalou, Département des Collines, Bénin, Version complétée du mémoire de fin d'études, 2014.
- NANAKO C., La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger, Thèse pour le doctorat en droit public, UAC 2013, 436 pages.
- PLANCON C., La représentation dans la production et l'application du droit : Études de cas dans le droit de propriété foncière au Canada/ Québec, en France et au Sénégal, thèse de doctorat en droit, Université Panthéon Sorbonne, 2006.
- SAIAH C., Le plaidoyer du syndicat béninois Synergie Paysanne sur les questions foncières, HAL, Mémoire Master II, Science politique, Etudes africaines, 2013, Université Paris1, panthéon, Sorbonne UFR11, 176pages.
- CHENE-SANOOGO, Enjeux fonciers et développement « durable » au Mali, thèse, Université de Bourgogne, 2012.

- TZUTZUIANO C., L'effectivité de la sanction pénale, Thèse- droit privé et sciences criminelles, Toulon, décembre 2015.

### **Articles et communications : contribution à ouvrage**

- ALEXANDER Ch., « *De la synthèse de la forme* », trad. fr., Dunod, 1971, in J. LOUP-GOURDON, La rue.
  - ASSIDON E. (1991), « *Le développement comme promesse de financement - esquisse d'un bilan* », in Assidon et Adda (éd.), Dette ou financement du développement, Harmattan, pp. 123-139.
  - AUBY J-B., « *réflexion sur la territorialisation du droit* », in Mélange en l'honneur de Jean -Claude DOUENCE, la profondeur du droit local, Dalloz, 2006, pp.
  - BUYGIN E., « *Système juridique et ordre juridique* », in L'architecture du droit, Mélange en l'honneur du Professeur Michel Troper, Economica, 2006, p.222-229 ;
  - CHAUVEAU J-P., « *Quelle place donner aux pratiques des acteurs ?* », in P. LAVIGNE Delville, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Karthala, 1998, pp.38-39.
  - CHOAV F., « *Sémiologie et urbanisme* », in J. LOUP GOURDON, La rue.
  - COQUERY-VIDROVITCH C., De la ville en Afrique noire, Annales, H.S.S., 61<sup>ème</sup> année, 2006, pp 1087-1119.
  - COULOMB P., « *De la terre à l'État : droit de propriété, théories économiques, politiques foncières* ». In : Jouve A.-M. (éd.), BOUDERBALA N. (éd.). Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb. Montpellier : CIHEAM, 1999. pp. 13-40.
  - DESJEUX D., « *Des stratégies paysannes pour gérer l'incertitude foncière* », in L'appropriation de la terre en Afrique noire, pp126-132.
- JOBERT B., « *La régulation politique : le point de vue d'un politiste* », in COMMAILLE J. et Jobert B., éd., Les métamorphoses de la régulation politique, Paris, LDGJ, 1998, pp 119-146.
- K. HORBER-PAPAZIAN k., C. JACOT-DESCOMBES, « *Réformes territoriales et gouvernance* », in Les horizons de la gouvernance territoriale, (dir.), VODOZ L., THEVOZ L., P. FAURE, Presse polytechnique et universitaires romandes, 2013, 272 pages.
  - KHALFOUNE T., « *l'indispensable adaptation de la domanialité publique* », in mélange en l'honneur de Madjid BENCHIKH, Droit, Liberté, Paix, Développement, éd., A. PEDONE, Paris, 2011, 509 pages.

- LABONNE M. « *L'autosuffisance alimentaire en question* » In : BRICAS N. (éd.), COURADE Georges (éd.), COUSSY J. (éd.), Hugon P. (éd.), MUCHNIK J. (éd.) *Nourrir les villes en Afrique sub-saharienne* Paris, 1985, Harmattan, 363 pages.
- LE ROY E., « *Le mystère du droit foncier Sens et non-sens d'une politique volontariste de généralisation de la propriété privée de la terre dans le décollage des économies des sociétés du " Sud" »*, in, Christoph Eberhard C., (dir.), *Enjeux fonciers et environnementaux. Dialogues afro-indiens*, PONDICHERY, Institut Français de Pondichéry, 2007, 57-88 pages.
- LE ROY E., « *La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre* », *Terre, Terroir Territoire, les tensions foncières*, Coordination de Ch. Blanc-Pamard et L. Cambrésy, Paris, ORSTOM, col. *Dynamique des systèmes agraires*, 1995, 455-472 pages.
- MONGBO R.L., « *Disponibilité en terres et régime foncier en milieu rural au Sud-Bénin. Diagnostic d'un phénomène complexe à l'aide d'une approche centrée sur les acteurs* », in Ph. LAVIGNE DELVILLE, C. TOULMIN, T. SAMBA (sous la dir.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest : Dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris, Karthala-URED, 185-204 pages.
- MORAND-DEVILLER J., « *La crise du domaine public. À la recherche d'une institution perdue* », *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François LACHAUME* Paris, Dalloz 2007, 738 pages.
- Y. PETIT, quelques considérations sur la situation alimentaire mondiale actuelle. *Plaidoyer pour le droit à l'alimentation*, in mélanges offerts à MADJID BENCHIKH, 534 pages.
- M. PRIEUR, « *La protection de l'environnement* », in Mohammed BEDJAOUI, *Droit International, bilans et perspectives*, tome 2, éd. A. Pedone, 1991, 1085 page.
- QUESNAY, « *Tableau économique des physiocrates* », (Vol. 1) 1969, p.62 ; in Colin et al. , *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Karthala, 2009, 540 pages.
- RIVERO J., « *Sanction juridictionnelle et règle de droit* », 385-392 pp, in *Mélanges Julliot de la Morandière*, D ,1964, 467 pages,.
- ROBERT S., « *Quelques réflexions sur la décentralisation et le développement démocratique en Guinée : le cas d'un projet pilote d'appui aux collectivités décentralisées* », in GEMDEY, (dir.), *les avatars de l'Afrique*, Paris, Ed. Karthala, 1997, 161-176 pages.



- TRAORE S., « *Le conflit foncier à l'ombre du droit* », in : Gerti Hesseling : À l'ombre du droit, sous la dir. de Aïdara (M. M.), Paris : Harmattan, 2013.248 pages.
- TERRA B., « *du régime de la propriété dans le code civil* » in « le code civil 1804-1904 : livre du centenaire », éd. DALLOZ, avril 2005, 1178 pages.
- Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources, Stratégie mondiale de conservation, Gland, Suisse, 1980, in Corinne Gendron, Jean-Pierre Revéret, « *le développement durable* », UQAM, Économie et sociétés, série F, n°37, « Développement », I, 912000, 111-124 pages.

### **Rapports et autres :**

- AEIAR, Safer, Evolution des structures agricoles en Europe, Politique, régulation et instruments fonciers“ Décembre 2015, 48 pages.
- B. ANGSTHELM (CCFD, France), Nestor MAHINOUE et Anna-Maria LUKACS (Synergie Paysanne Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements massifs dans les terres agricoles au Bénin, 2010, 21 pages.
- ATTANASSO M.O., Politique de Promotion du Genre au Bénin : Leurre ou Réalité ? Projet de Renforcement des Capacités en Conception et Analyse des Politiques de Développement, Étude et document n°017/2011, 24 pages.
- BAH R.A., l'immatriculation collective, le Registre Foncier Urbain et le Plan Foncier Rural : Expériences béninoises et généralisation du cadastre, Promoting Land Administration and Good Gouvernance 5th FIG Regional Conférence Accra, Ghana, March 8-11, 2006,17 pages.
- BAKO ARIFARI N. , « La politisation du foncier dans les régions de Gaya (Niger) et Gomparou (Bénin) », étude et travaux n°8, 28 pages.
- BM, Banque Mondiale, Politique foncière : fiche sectorielle de résultats, fiche thématique, agriculture, avril 2014.
- BM, Politiques foncières pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté, résumé analytique, 2004, 39 pages.
- BRUN J.F., GAZIOZI G., CHAMBAS G., La mobilisation des ressources propres locales en Afrique : exemple du Bénin, UNDESA/MAE, 2007, 27pages.
- BURNOD P, ANDRIAMANALINA B.S., Réforme foncière et accueil des investisseurs à Madagascar : l'ambivalence de la politique foncière, 4è Rencontres des Études Africaines en France Paris - 5, 6, 7 juillet 2016, 33 pages.
-

- CHARLICK R., « Governance working paper », Africa Democracy Bureau and governance Project.S.I. Associates in Rural Development Inc, December 1991.
- CIEDEL, DELTA-C, Pratiques inspirantes des collectivités territoriales d'Afrique de l'Ouest face aux défis de la décentralisation, Un espoir pour l'avenir, Bamako, avril 2018, 96 pages.
- CICODEV Africa, Etude sur : Accaparement des terres en Afrique de l'Ouest, Exporter ou nourrir les populations, Impact sur les consommateurs ruraux, décembre 2011.
- COLLART DUTILLEUL F., La problématique juridique des investissements dans les terres agricoles des pays en développement, in La promotion de l'investissement pour la production agricole : aspects de droit privé (colloque Unidroit, Rome, 8-10 nov. 2011), Uniform Law Review/ Revue de droit uniforme, n° 2012/1-2.
- Collectif, Citadins et ruraux en Afrique à l'aube du troisième millénaire. Actes du Colloque de l'UCAC/ICY, 29-31 octobre 1998, Paris, Karthala, 2000.
- COMBY J., acte de colloque, « repenser la sécurisation foncière urbaine en Afrique », sortir du système foncier colonial, IUM, avril 2013, 14 pages.
- COMBY J., Sécuriser la propriété sans cadastre, BM, mai 2007, 20 pages.
- COMBY J., La réforme du droit foncier au Bénin - Éléments de constat, SERHAUSEM, 1998, Cotonou, 72 pages.
- Comité National du Code Rural Secrétariat Permanent du Code Rural, Conflits fonciers ruraux au Niger : les mécanismes de prévention et de gestion. p.7
- Commission Africaine des droits de l'homme et des peuples, communication n°155/96, 2001.
- Comité Technique « foncier et développement », Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud, Livre blanc des acteurs français de la Coopération, synthèse, 2008, 32 pages.
- Comité technique « Foncier & développement », « Bilan des PFR et RFU au Bénin : quels défis à relever pour la nouvelle politique foncière ? », Notes de synthèse, N° 5, Septembre 2011, 9 pages.
- Communiqué de presse n° 01/2019/CCP/SP/ASP/SA en date du 18 janvier 2019.
- CUA-CEA-BAD, « Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique - Politiques foncières en Afrique : un cadre pour le renforcement des droits fonciers, l'amélioration de la productivité et des conditions d'existence », 2010, 65 pages évaluation PSRSA de 2016.

- FAO, Commission CEDEAO, Profil national genre des secteurs de l'agriculture et du développement rural, Bénin, Série des Évaluations Genre des Pays, Cotonou, 2018, 148 pages.
- FAO, Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres, Études sur les régimes fonciers 9, ONU, Rome, 2007, 82 pages.
- FRIEDRICH EBERT, Politique foncière et développement au Bénin, Actes du forum socio-économique, Cotonou, 16 avril 2005,
- GBAGUIDI L., Achat/accapement des terres en Afrique : Opportunités ou menaces ? Cas du Bénin en Afrique de l'Ouest, Agrivet Partner, mai 2010, Cotonou (Bénin), 5 pages.
- HOUNTONDJI V. et B. Guerra, (1993). Évolution des travaux de recouvrement. Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale. Parakou, PDM, CEDA. Actes de colloque, 1993, 165-174 pages.
- Journal La Nation" du 26 mai 2016.
- Journal La Nouvelle Tribune du 16 aout 2016.
- Jeune Afrique, 16 juillet 2015.
- Journal Adjinakou du 14 septembre 2013.
- Journal Adjinakou n° 2208 du 22 avril 2013.
- Journal "L'Évènement précis" du 10 avril 2013.
- Journal la Nouvelle Tribune", septembre 2012,
- Journal Le Matinal du Mercredi 21/12/2011.
- KANE A, J.C TALL ; « De la nécessité d'une réforme foncière pour relever les défis du développement économique, social et culturel du Sénégal », GT Bonne gouvernance – PFANE– novembre 2009, 38 pages.
- LAVIGNE DELVILLE P., C. TOULMIN, J-P. COLIN, J-P. CHAUVEAU, Sécurisation des droits délégués en Afrique de l'ouest, décembre 2001, 35 pages.
- J.L. LEBRET, « Etude générale préliminaire au développement du Sénégal », in Europe, France Outre- Mer, n°376, 1961.
- Le Municipal, Rapport sur l'État de la décentralisation au Bénin : Le bilan de trois ans de vie des communes, Le Quid de la décentralisation, Cotonou, 2006, 72 pages.
- LE MEUR P-Y., Droits et Conflits fonciers au Bénin, GRET-DIIS, 2006, 52 pages.
- Le MEUR P .Y, L'information foncière au Bénin Production, stockage, utilisation, FAO, dossier n°147,2005, iied, 33 pages.

- LE ROY E., « La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone », Études législatives no 44, Rome, FAO, 1987, 115 pages.
- MAHINOU N., Directeur exécutif de l'Association mission intégrale pour l'Eglise, in, Achat massif des terres ; une menace pour les femmes rurales Flamme d'Afrique, mai 2015.
- MBAYE M.N., « Copropriété des immeubles bâtis en Afrique : quels moyens pour son développement ? », 11<sup>éd.</sup> Des Universités des Notaires d'Afrique, in " La Nation" du 26 mai 2016.
- MCA-Bénin, "Projet Accès au Foncier" Étude sur la Politique et l'Administration Foncières, "Projet Accès au Foncier" Étude sur la Politique et l'Administration Foncières, Étude 3 : Analyse des Conflits Fonciers et leurs Modes de Règlement Analyse et Recommandations, 2009, 106 pages.
- MCA-Bénin, "Projet accès au foncier", Étude sur la politique et les réformes foncières, étude 4 : élaboration de stratégie pour accroître l'accès des femmes à la terre, 2008, 105 pages.
- MCVDD/ D A T, SCAC -ambassade de France, groupe Huit Les adresses et la modernisation des pratiques urbaines au Bénin, Document de capitalisation, pp.
- Ministère des Affaires étrangères, Stratégie Gouvernance de la Coopération française, 2007, 36 pages.
- Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la réforme foncière et de la lutte contre l'érosion côtière, Livre blanc de la politique foncière et domaniale du Bénin, 2011,
- MONKAM N., M. MOORE, Les avantages de l'impôt foncier pour l'Afrique, Africa Research Institute, mai 2015, 20 pages.
- MONGBO R.L., « *Les conflits de frontière intra et intercommunaux au Bénin : replis identitaires et communalité contestée* », CBEDES, Colloque international "Les frontières de la question foncière, Montpellier, 2006,
- MC NAMARA R.S., La crise du développement en Afrique : stagnation de l'agriculture, explosion démographique et détérioration de l'environnement, Actes du Forum de Tokyo sur les stratégies de développement pour les pays les moins avancés pendant les années 90, New York, Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), 248 pages.
- NAUDET J.D., "Le dilemme entre solidarité et dépendance", in Autre part, n° 13, 2000, pp. 173-193.

- De SCHUTTER O., Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, 65<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies [A/65/281], 21 octobre 2011.
- ONU-Habitat, Les expulsions forcées, Fiche d'information N° 25/Rev .1, NATIONS UNIES, New York et Genève, 2014, 66 pages.
- ONU-Habitat, Malgré des progrès, les bidonvilles continuent par s'étendre, 2010/2011, 244 pages.
- ONU- déclaration du millénaire pour les objectifs du développement, 2000, New-York.
- OUALALOU F. Président de la Commission des Finances Locales pour le Développement, Cités et Gouvernements Locaux Unis, Maire de Rabat, in La valorisation du foncier : une voie pour financer les investissements urbains en Afrique ? sommet africain, du 04 décembre 2012, p.3.
- OUEDRAOGO H.M.G., Etude comparative de la mise en œuvre des Plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Land Net West Africa, 2004, 47 pages.
- PDM-SERHAU SEM, Système d'informations foncières et fiscalité locale en Afrique de l'Ouest et du Centre. L'exemple du Registre foncier urbain des villes béninoises, 2000.
- Palmarès-Pays et territoires du monde, 2018.
- PIERMAY J.L., Le détournement d'espace, Corruption et stratégies de détournement dans les pratiques foncières urbaines en Afrique centrale, formes parallèles de régulation urbaine, Université de Lyon, 1987, 36 pages.
- Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA) 2025 et Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle PNIASAN 2017 – 2021 République centrafricaine, Renforcement des capacités des collectivités territoriales, Guide en Gestion Communale, UE/A IMF, avril 2012, 112 pages.
- PSIA-Bénin 2005-2006.
- PV N°2/PR. A du 24 avril 1971 de l'enquête commodo et incommodo ayant abouti à la déclaration d'utilité publique du domaine universitaire d'Abomey-Calavi ; Arrêté N°30/MTP du 27 octobre 1971.
- Rapport de la commission française de la réforme de la publicité foncière, pour une modernisation de la publicité foncière, novembre 2018, 134 pages.
- Rapport national du Bénin pour Habitat III à Quito (Equateur), octobre 2016, 53 pages.

- Rapport Afrique n°213, Les terres de la discorde (I) : la réforme foncière au Burundi, Crisis Group N°213, 12 février 2014, 32 pages.
- Rapport d'étude du CFD, Les cahiers du CREDIJ, 2013, pp 15-97.
- Rapport de la deuxième mission d'évaluation de l'état d'avancement et des perspectives du développement du PFR, Résumé, 14 Juin 2010,
- Relevé du Conseil des Ministres du 12 octobre 2016.
- Relevé du conseil des ministres en date du 15 juin 2016,
- Relevé n°37/SGG/, rel. du 21 septembre 1995.
- Conseil des ministres en sa séance du 15 mai 2014,
- M-C. Rivier, P. Ancel, G. Blanc, M. Cottin, O. Gout, et al. Les modes alternatifs de règlement des conflits : un objet nouveau dans le discours des juristes français ? Rapport de recherche, Mission de recherche droit et justice. 2001, pp.71-91.
- ROCHEGUDE A., Décentralisation, acteurs locaux et foncier, mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et centrale, Cotonou, PDM, Coopération française, 2000, 107 p.
- Saifullah Syed, Masahiro Miyazako, Promouvoir l'investissement dans l'agriculture aux fins de gains de production et de productivité, Document préparé dans le cadre du projet appuyant l'étude de mesures appropriées destinées à intensifier les investissements agricoles et à augmenter la production vivrière. Rome, Italie FAO 2013.
- SAUVÉ M., « *La valorisation économique des propriétés des personnes publiques* », in les entretiens du Conseil d'État en droit public, La valorisation économique des propriétés des personnes publiques, juillet 2011.
- KAMISSOKO S., Guide méthodologique de gestion et de prévention des conflits liés aux ressources naturelles, Bureau d'Appui conseils aux Collectivités Rurales (BACR-SARL) Kita, avril 2008, ded-Mali, 19 pages.
- Syndicat National des Paysans du Bénin (Synergie Paysanne), La réforme foncière au Bénin, novembre 2010, p.
- Synthèse des travaux du séminaire de sensibilisation sur la sécurisation foncière en Afrique, Mali (Bamako) ,14-15 avril 2011,11 pages.
- THALGO E., La réforme foncière à Madagascar, Problématiques foncières en Afrique francophone, FIG Working Week 2009 Surveyors Key Role in Accelerated Development Eliat, Israël, 3–8 May, 2009, 23 pages.

- Union Européenne, Vers une stratégie thématique pour la protection des sols, COM. (2002) 179 final, 6<sup>ème</sup> programme d'action sur l'environnement, Journal officiel de l'UE, juillet 2005.
- YATTA F.P., La décentralisation financière en Afrique. Succès, problèmes et contraintes, 7<sup>e</sup> séminaire annuel, CABRI, Kigali, 17-18 août 2011 ,11 pages.

### **Revue spécialisée :**

- ACKERMANN W., BASTARD B., « Une coopération conflictuelle : les relations entre les barreaux et les tribunaux de grande instance. » : Droit et société, 1993, v. 23/24, pp.59-77.
- ANDRETTA S., « Pourquoi aller au tribunal si l'on n'exécute pas la décision du juge ? Conflits d'héritage et usages du droit à Cotonou », Politique africaine, 2016, vol.1, n°141, pp.147- 168.
- AJDA 2010,
- Ali'magri, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation française, fiche Bénin, 14 juillet 2016.
- ALINON K., « Gestion alternative des conflits : outils d'analyse », Comité technique « Foncier & développement », 4 pages.
- ARNAUD A.J., « Repenser un droit pour l'époque postmoderne », Le courrier du CNR S, n°75, 1990, pp.81-82.
- AVOHOUEME M.B., R. L. MONGBO, Politique publique locale foncière au Bénin : une catégorie sous l'emprise de l'aide internationale, Revue du CAMES, Sciences Humaines, nouvelle série, N° 005- 2<sup>e</sup>, Semestre 2015, pp281-306
- AYITCHEHOU L.K, P.C BLALOGOE, M CHABI, Programme d'aménagement touristique de la zone de la route des pêches au BENIN : Controverse ou rejet sociale, Revue Espace Géographique et Société Marocaine, N°20/21 janvier 2018,
- . BASSERIE V., P. D'AQUINO, Sécurisation et régulation foncières : des enjeux aux outils. Quelques obstacles à la cohérence des politiques, Comité technique « Foncier & développement », janvier 2011,4 pages
- BENKAHLA A., A MANSION, « Quelles politiques foncières promouvoir pour sécuriser les agricultures familiales en Afrique ? », les notes de la C2A, Greet, Numéro 24 - Février 2016,5 pages.

- BERTHELIER, A. LIPCHITZ, Quel rôle joue l'agriculture dans la croissance et le développement ? *Revue Tiers Monde*, 2005/3, n°183, pp.603-625.
- BONNET B, problématique foncière et gestion des ressources communes, IRAM, Porto-Alegre, janvier 2001,8 pages
- BRODIN C, « Au-delà de l'aide, les financements innovants », *Techniques Financières et Développement*, 2015/4, n° 121, pp. 49-58.
- BUGNICOURT J., « *Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement* », *Revue Française de science politique*, 23<sup>e</sup> année, n°6, 1973. Pp 1239-1267.
- Cahiers Options Méditerranéennes ; n. 36, Conférences du Cours Spécialisé sur les Politiques Foncières et Aménagement des Structures Agricoles dans les Pays Méditerranéens, 1994/05/09-1994/06/05, Adana (Turkey).
- CHABAS J., 'La propriété foncière en Afrique', 1957, Jur. class. Civ., Annexes : 3
- COLLART DUTILLEUL F., La problématique juridique des investissements dans les terres agricoles des pays en développement, in *La promotion de l'investissement pour la production agricole : aspects de droit privé (colloque Unidroit, Rome, 8-10 nov. 2011)*, *Uniform Law Review/ Revue de droit uniforme*, n° 2012/1-2, pp73-88.
- COMBY J, Sécurisation foncière dans les pays du sud : les limites du modèle malgache, « *Étude Foncière* », Juillet- Août, n°158, 2012, pp 32-36.
- COMBY J., L'appropriation des droits fonciers. Tout s'achète et tout se vend facilement, en Afrique. Tout, sauf la terre, *Grain de sel* n° 57, janvier – mars, 2012, pp 22-23.
- COMBY J, L'impôt foncier, Comité technique « Foncier et Développement », Des fiches pédagogiques, 2011,4pages.
- COMBY J., Superpositions de droits sur le sol en Europe, Comité technique « Foncier & développement », Fiches pédagogiques, 2010,4pages.
- CUMYN M, Les catégories, la classification et la qualification juridiques : réflexions sur la systématisme du droit, *Les Cahiers de droit*, Vol. 52, numéro 3-4, septembre-décembre 2011,347-712.
- DEMBA M. D, « Sénégal : mouvements paysans et luttes pour la survie de l'agriculture familiale », in *États des résistances au sud, alternative sud*, vol.20-2013/,83-90.
- B. DEROUET B., « *La terre, la personne et le contrat : exploitation et associations familiales en Bourbonnais (XVIIe-XVIIIe siècles)* », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 2003/2 (no50-2), p. 27-51.



- DROY I., BIDOU J-E, RASOLOFO P., « *Pauvreté et sécurisation foncière : les atouts et incertitudes d'une gestion décentralisée à Madagascar* », TALOHA1, Revue scientifique internationale des civilisations, n° 19, 30 janvier 2010, Antananarivo, 18pages.
- DU BOIS DE GAUDUSSON J., « *Le mimétisme post-colonial, et après ?* », in Pouvoirs, 2009/ 2, n°129, p.45-55.
- DURAND-LASSERVE, « *La sécurité du foncier : une introduction* », in L'insécurité des habitants urbains et ruraux face à leur droits immobiliers et fonciers, La terre est à nous ! Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistances et alternatives. Passerelle, octobre 2012, pp27-32
- DURAND-LASSERVE Alain, Étienne le ROY, la situation foncière en Afrique à l'horizon 2050, foncier et développement, AFD, Paris, Janvier 2012,158pages.
- FATÔME É, RAUNET M, « Naissance d'un nouveau bail emphytéotique administratif : le BEA de valorisation », AJDA n°44, 2010,2475-2483.
- FAURE N., C. HENRIOT, Droits de propriété et d'usage des communautés locales et population autochtones, Client earth, London, 2014,45pages.
- EDJA H. et P.Y. LE MEUR, Le plan foncier rural au Bénin, Production de savoir, gouvernance et participation, IRD, Gret, septembre 2004,37pages.
- Gazier, Les Problèmes spécifiques de l'Administration publique en Pays sous-développé, *Civilisations*, Vol. 11, No. 2 (1961), pp. 143-158
- GBAGUIDI A.N., Droit applicable et application du droit en république du Bénin, Bulletin de Droit et d'information de la cour suprême, n° 001, 1997, pp12ss.
- GIDE C., « Étude sur l'Act Torrens », Bulletin de législation comparée, 1884 1886, DP1885, p. 288 et suiv.
- GUERINGER A, HAMDOUCH A., WALLET F., « Foncier et développement des territoires ruraux et périurbains en France. Une mise en perspective », Revue d'Économie Régionale & Urbaine, 2016/4 (Octobre), p. 693-712.
- HOURQUEBIE F. , « Néo-constitutionnalisme et contenu des constitutions de transition : quelle marge de manœuvre pour les constitutions de transition ? », Annuaire international de justice constitutionnelle, 2015,2014/30, pp587-602.
- 
- HUGON P., « *l'incertitude, précarité et financement local : le cas des économies africaines* ». In : *Tiers-Monde*, tome 37, n°145, 1996. Le financement décentralisé.

- Pratiques et théories, sous la direction de Dominique Gentil et Philippe Hugon. pp. 13-40.
- M. HIRSCHHORM, D. DESJEUX, « Des stratégies paysannes en Afrique Noire. Le Congo. Essai sur la gestion de l'incertitude », in *Revue française de sociologie*, 1988,29-4. Sociabilité et action collective, pp.707-709.
  - JESSENNE J-P, VIVIER N, « Libérer la terre ! Une Europe des réformes agraires (vers 1750-1850) ? », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 2016/4, n° 63-4/4 bis, pp. 27-65.
  - JESTAZ Ph, « La sanction ou l'inconnue du droit », *D.*, 1986, chron., n° 32, pp. 197-204.
  - KANDINE A., *Gestion décentralisée ou locale du foncier ? Le cas du Niger*, Comité technique « Foncier & développement, DES FICHES PÉDAGOGIQUES pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest, 4pages
  - KARPE P., et consorts, *La pratique judiciaire dans le domaine foncier à Madagascar*, Droit et cultures, *Revue Internationale Interdisciplinaire*, n°54, 2007-2, p.213-239.
  - KARSENTY A., « *Propriété foncière et environnement en Afrique* », *Journal des Économistes et des Études Humaines*, De Gruyter, vol. 7, numéro 2-3, pp 435–452.
  - LADO H., « *Prédation et expropriation pour cause d'utilité publique au Cameroun* », *Revue internationale des études du développement*, vol. 231, no. 3, 2017, pp. 33-55.
  - LAGET-ANNAMAYER A, « *Occupation du domaine public et intérêt général. D'un pouvoir de gestion étendu des autorités domaniales à une liberté d'action encadrée* », *AJDA*, 2003, p. 1201.
  - LANGROD G, « *Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique* », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1973, n°2, vol. XXXIX, pp119-132.
  - LAVIGNE DELVILLE Ph, « *Les marchés fonciers ruraux au Bénin, Dynamiques, conflits, enjeux de régulation* », cahier du pole foncier n°19, Montpellier, 53pages.
  - LAVIGNE DELVILLE Ph, C SAIAH, *Fonder sa légitimité par le plaidoyer ? Synergie paysanne et la lutte contre les accaparements fonciers au Bénin*, *Revue Tiers Monde*, 2015/4 (N° 224), PP103-122.
  - LAVIGNE DELVILLE Ph ., 2010, "Registering and Administering Customary Land Rights: Can We Deal with Complexity?", in Deininger K., ed., *Innovations in Land*

Rights Recognition, Administration and Governance, Washington, World Bank/GLTN/FIG, pp. 28-42.

- LAVIGNE DELVILLE Ph, « La réforme foncière rurale au Bénin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », *Revue française de science politique* 3/2010 (Vol. 60), p. 467-491
- LAVIGNE DELVILLE Ph, A. DURAND-LASSERVE (sous la dir.), Gouvernance foncière et sécurisation des droits des pays du Sud, Comité technique « Foncier et développement », juin 2009, 127 pages.
- LAVIGNE DELVILLE Ph., 2006, "Politiques et interventions en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles ", in Chauveau J.-P., éd., Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest, Résultats du projet de recherche CLAIMS, London MED/ CLAIMS, pp : 54-59.
- LAVIGNE DELVILLE Ph., « *Transactions foncières et « petits papiers »* », in Les pratiques populaires de recours à l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale. Eclairages sur des dynamiques d'innovation institutionnelle, 2002, Montpellier, IRD, 22 pages.
- LAVIGNE DELVILLE Ph. Le foncier et la gestion des ressources naturelles. Mémento de l'Agronome, Cirad/Gret/MAE, 2002, pp.201-221.
- LAVIGNE DELVILLE Ph, « La réforme foncière rurale au Benin. Émergence et mise en question d'une politique instituante, dans un pays sous régime d'aide », *Revue française de science politique* 3/2010 (Vol. 60), p.467- 491.
- LEISZ S. ,1998 Madagascar Country Profile in Bruce, J. W. (coord), Country Profiles of Land Tenure: Africa, 1996, LTC Research Paper N° 130, Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison;
- LEVAYE, « *Les pouvoirs de réquisition* », AJDA numéro spécial, 1999, p. 22.
- LIENDLE M, « La place de la loi dans la question du droit Exemples issus du domaine de la santé », *Recherche en soins infirmiers*, 2012/3 (N° 110), p. 21-26.
- ELIER, A. LIPCHITZ, Quel rôle joue l'agriculture dans la croissance et le développement ? *Revue Tiers Monde*, 2005/3, n°183, p.603-625.
- LOMBARD J, Une autre « fin des paysans » : ceux d'Afrique noire. In : *Tiers-Monde*, tome 22, n°85, 1981. pp. 33-59.
- LOURDIER C., J-L DUBOIS, « l'insécurité dans l'espace public », in *Cahiers de l'IAURIF*, 2002, Espaces publics : espaces de vie, espace de ville, n°133-134.

- LUHMANN N, L'unité du système juridique, in Archives de Philosophie du Droit (APD), Le système juridique, **1986**, p.163-186
- MBAMBI V. K, Les droits originellement africains dans les récents mouvements de codification : le cas des pays d'Afrique francophone subsaharienne. Les Cahiers de droit, 2005, N°46, vol.1-2, 315–338.
- MEDE N, « L'autonomie « retenue » : Étude sur le principe de libre administrations collectivités territoriales en Afrique de l'Ouest francophone », Revue juridique et politique des états francophones ; vol.62, n°2, pp. 188-208.
- MICHEL A, DENIS É, SOARES GONCALVES R, « Introduction : les enjeux du foncier urbain pour le développement. Nouveaux marchés et redistribution des responsabilités », *Revue Tiers Monde*, 2011/2 (n°206), p. 7-20.
- N'BESSA B., Les exploitations agricoles des citadins en milieu rural : l'exemple béninois, Les Cahiers d'Outre -Mer, 1999, 52-207, p. 275.-292.
- OUEDRAOGO H.M.G., De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes, Etudes rurales, 187, 2011, P 79-93.
- PLACON C, Droit, foncier et développement : les enjeux de la notion de propriété étude de cas au Sénégal, *Revue Tiers Monde*, 2009/4, n°200, pp837 -851.
- QUERE L, « *Au juste qu'est-ce que l'information ?* », in Communiquer à l'ère des réseaux sociaux, 100, 2000, pp. 331-357.
- RICQ, C., La dialectique transfrontalière. Dans CRAAL. La théorie de l'espace humain. Transformations globales et structures locales, université de Genève, 1986, pp. 44-58.
- ROCHEGUDE A, « Foncier et décentralisation- Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers » in Cahiers d'anthropologie du droit 2004, LAJP Université Paris 1, Karthala, pp15-43.
- ROCHEGUDE A., La nouvelle politique foncière de Madagascar, L'invention de la « propriété gasy », LAJP Université Paris I, 2010, 16pages.
- ROCHER G., Pour une sociologie des ordres juridiques. Les Cahiers de droit, 1988,vol. 29, n°1, PP 91–120.
- RUBEN A., Conciliation, Expert, Arbitre et Amiable compositeur, RJZ, n° spécial, 50è année, 1974.
- SIMONNEAU C., Les Registres fonciers urbains béninois et l'appropriation municipale de l'information foncière, rapport de recherche « Appui à l'élaboration des politiques foncières », Comité technique « Foncier et développement » de la coopération française, Juillet 2013,96pages.

- TROPPER M., « Orientations actuelles de la philosophie du Droit », Le courrier du CNRS, n°75, avril 1990.
- VIEILLARD-BARON H., « Bamako : croissance urbaine et problème de lotissement », in la ville fragmentée. Le lotissement d’hier et d’aujourd’hui, Persée, villes en parallèle, 1989,14, pp238-253,
- GUILLAUME F., Droit de préemption urbain et territoires, IRENEE, Université de Lorraine, « Civitas Europa »,2015/2 N° 35 pages 77 à 94.
- YUEGO, La réalisation de l'hypothèque en droit OHADA : Etude de l'AUS à la lumière du droit français », revue de l'ERSUMA, Droit des affaires, pratique professionnelle, N°3, Doctrine, septembre 2013.

### **Textes de lois :**

- Code général des collectivités territoriales français ,2019.
- Code général de la propriété des personnes publiques ,2019.
- Code civil français.
- Code des personnes et de la famille de 2004
- Code Général des impôts, 2017.
- Code de l’urbanisme Français, 2019.
- Le coutumier du Dahomey.
- Loi n°2018-39 du 28 décembre2018 portant loi de finance gestion 2019.
- Loi n° 2017-15 du 26 mai2017 modifiant et complétant la loi n°2013-01 du 14 aout 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin.
- Loi N°2016-14 du 20 juillet 2016, portant loi de finance rectificative pour la gestion 2016.
- Loi n°2016-15 du 28 juillet 2016, modifiant et complétant la loi n°2001-37 du 27 aout 2002, portant organisation judiciaire en République du Bénin.
- Loi n° 2013-01 du 14 août 2013, portant Code foncier et domanial en République du Bénin.
- Loi n°2011-07 du 3mars 2011 portant régime de la propriété foncière au Sénégal
- Loi n° 2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes.
- Loi n°2007-33 du 02 Janvier2008 portant loi de finance pour la gestion2008 en République du Bénin.

- Loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007, portant régime foncier rural en République du Bénin.
- Loi N°2002-015 du 30 décembre 2005, portant statut du notaire en R.B.
- Loi n° 2001-35, portant statut de la magistrature au Bénin.
- Loi 2001-37 du 27 août 2002, portant organisation judiciaire en République du Bénin,
- la loi n° 02-008 du 12 février 2002 modifiée et ratifiée (mali).
- Loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin.
- Loi n°. 98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier des communes en République du Bénin.
- Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation et fonctionnement des communes.
- Loi organique 96-11 du 21 août 1996, fixant statut de la magistrature au Togo
- Loi n° 93-009 du 2 juillet 1993, portant régime des forêts en République du Bénin.
- Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution en République du Bénin.
- Loi Fondamentale du 27 Août 1977.
- Loi 65-25 du 14 août 1965 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey
- Loi n°61-26 du 10 août 1961 relative à la définition et aux modalités de mise en valeur des périmètres d'aménagement rural.
- Loi 60-25 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey.
- Loi portant Code de l'aménagement et de l'Urbanisme en République du Bénin
- Loi n°60-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime du PH au Dahomey.
- Décret n° 2015-029 du 29 janvier fixant les modalités d'acquisition des terres rurales en République du Bénin.
- Décret n° 2015-017 du 29 janvier, fixant les modalités d'établissement du PFR et de confirmation des droits fonciers à partir du PFR.
- Décret n° 2015-017 du 29 janvier, portant attribution, organisation et fonctionnement de la COGEF et SVGF.
- Décret n° 2015-016 du 29 janvier, portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.
- Décret n°2015 – 015, fixant les modalités de division et de réunion des titres de propriété foncière.

- Décret n°2015-014 du 29 janvier 2015, portant conditions et modalités de mise en valeur des terres rurales.
- Décret 2015 -013 du 29 janvier 2015, portant composition et fonctionnement de commission d'enquête de commodo et incommodo et indemnisation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.
- Décret N°2015-012 du 29 janvier 2015, fixant les modalités et conditions d'attribution de mise en valeur des concessions domaniales privées en milieu rural.
- Décret N°2015-011 du 29 janvier 2015, portant modalité de cession à titre onéreux, d'aliénation à titre gratuit, de location des terres et des biens immeubles du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales.
- Décret N°2015-010 du 29 janvier 2015, portant attribution, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF)
- Décret n°2015-009 du 29 janvier 2015 fixant les modalités d'exercice du droit de préemption et de location-vente des immeubles préemptés ou expropriés..
- Décret n° 2015-008 portant attribution, organisation et fonctionnement du FDF.
- Décret n° 2015- 007 du 29 janvier 2015, portant attribution et fonctionnement du CCF.
- Décret N° 2014-768 du 29 décembre 2014, portant organisation de la copropriété des immeubles bâtis en République du Bénin.
- Décret n° 2009- 693 du 31 décembre 2009, portant approbation de la lettre de cadrage de la réforme foncière au Bénin.
- Décret 2009-30 du 16 février 2009, portant création, attribution, organisation et fonctionnement de la commission nationale d'appui à l'obtention de titres fonciers (CNAO-TF).
- Décret n°2007-439 du 02 octobre 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement du ministère de la famille et de l'enfant.
- Décret N° 2005-107 du 9 mars 2005, portant fixation des frais de notaire.
- Décret n°2002-464 du 28 Octobre 2002 portant création composition, attribution et fonctionnement de la CNPF.
- Décret N°2001-291 du 08 Août 2001. Commission Nationale de Transformation des Permis d'Habiter en Titres Fonciers.
- Décret n° 95-341 du 30 octobre 1995, portant approbation de la déclaration de politique urbaine.
- Décret n° 89-112 du 24 mars 1989, portant réglementation de la délivrance du permis de construire.

- Décret n°64-164 P.G./M.F.A.I.P./ E.D.T.S. du 11 septembre 1964 fixant les prix de vente et les charges de mise en valeur au mètre carré des terrains urbains du domaine privé de l'État.
- Décret no 55-80 du 20 mai 1955, portant réorganisation foncière et domaniale en AOF et en AEF.
- Décret 55-635 du 20 mai 1955 relatif aux groupes d'habitation et aux lotissements dans les territoires relevant de l'autorité du ministre de la franc d'outre –mer.
- Décret du 20 Mai 1955 portant sur la garantie des droits des indigènes sur leurs terres.
- Décret n°49-186 du 9 février 1949, modifiant le décret du 25 novembre 1930, réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire en AOF.
- Décret du 24 août 1933, modifiant le décret du 25 novembre 1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique l'occupation temporaire en AOF.
- Décret du 26 juillet 1932, portant réorganisation du régime de la propriété foncière en AOF.
- Décret Organique du 03 Décembre 1931 réorganisation la justice locale en AOF
- Décret du 25 novembre 1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire en AOF.
- Décret du 29 septembre 1928, portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en Afrique Occidentale Française.
- Décret du 08 Octobre 1925, instaurant un mode de constatation des droits fonciers des indigènes en AOF.
- Décret du 24 Juillet 1906, portant organisation de la propriété foncière dans les colonies et territoires relevant du gouvernement général en AOF.
- Décret du 2 mai 1906, instituant un mode de constatation écrite des conventions passées entre indigènes dans les colonies de l'AOF.
- Recueil des textes fiscaux du Bénin, Fisc consulte SARL, 2012. Coutumier du Dahomey
- Décret d'application N°64-276/PC/MFAEP, réaménageant Loi 60-20 du 13 Juillet 1960 portant régime des permis d'habiter au Dahomey,
- Décret portant prorogation du délai de la CNAO-TF.
- Décret PM00142, portant organisation du ministère de la justice au Burkina.
- Ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public en Côte d'Ivoire.
- Ordonnance 00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier au Mali



- Ordonnance n°002/PR/MFAE du 10 janvier 1966, portant codification des impôts directs et indirects.
- Ordonnance n° 45-1423 du 28 juin 1945 relative à l'urbanisme aux colonies.
- Arrêté Interministériel n°038 du 12 Mai 2015 définissant les prescriptions minimales à observer en matière d'opérations de lotissement et des opérations foncières urbaines de remembrement en République du Bénin.
- Arrêté n°0023MEHU/DC/DU, du 22 octobre 1996, définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin.
- arrêté n° 028/MDR/DC/DAPS du 12 Janvier 1995. Cellule " Femme dans le Développement Agricole et Rural.
- Arrêté n°0002/MEHU/DC/DUA du 7 février 1992, définissant les zones impropres à l'habitation.
- Arrêté N°19/MTP/DTP/SUH du 14 octobre 1972 portant création du centre émetteur d'Abomey-Calavi.
- Arrêté n°773M.F. /du 29 août 1972, portant réorganisation des circonscriptions foncières au Dahomey.
- Arrêté N°30/MTP du 27 octobre 1971
- Arrête n°9110F du 22 novembre 1955, déterminant les transactions immobilières soumises à autorisation formelle des chefs de territoire.
- Arrêté n°3767tp DU 13 décembre 1939, relatif à l'établissement et aux conséquences juridiques des plans généraux d'extension et d'aménagement et des plans d'alignement.
- Circulaire n°183SE /4 du 17 octobre 1938, au sujet des lotissements des centres urbains.
- Circulaire 128 A.P. relative à la codification des coutumes indigènes.
- 'avant-projet de code du 26 mars 2010
- Projet de code 25 novembre 2011 du Ministère de l'Environnement
- Déclaration de Politique Urbaine approuvée en octobre 2015.
- Proposition de loi de la commission parlementaire novembre 2012
- Communiqué, n/réf.01/2019/CCF/SP/ASP/SA.
- PV N°2/PRA du 24 avril 1971 de l'enquête commodo et incommodo ayant abouti à la déclaration d'utilité publique du domaine universitaire d'Abomey-Calavi

## **Conventions, traités et accords internationaux**

- Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n°7, 1997, relative au droit à un logement convenable : expulsions forcées.
- Résolutions 1993/77 et 2004/28 de la Commission des droits de l'homme de l'ONU.
- Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 18 Juin 1981. Ratifiée par le Bénin le 20 Janvier 1986.
- Acte Uniforme Portant Organisation des Suretés dans l'espace OHADA.
- Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.
- Acte Uniforme portant Organisation des Procédures Simplifiées de Recouvrement et des Voies d'exécution dans l'espace OHADA.
- Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966.
- Protocole relatif à la convention sur les plantations.
- Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.
- Charte européenne de l'autonomie locale, 15 octobre 1985.

## **Jurisprudence :**

- DCC 00-032 du 28juillet 2000.
- DCC17-016 du 31Janvier 2017.
- DCC18/172 DU 14 AOÛT 2018.
- DCC 11- 087 du 06/12/2011.
- DCC 11-068 du 20/10/2011.
- DCC 11-061 du 30/09/2011.
- DCC 11-035 du 31Mai 2011.
- DCC 11-084 du 06/01/2011.
- D.C.C 11-023 du 19/05/2011.
- DCC 09-037 du 12Mars 2009.
- DCC 09-026 du 10 Mars 2009.
- DCC 08-178 du 11/12/2008.
- DCC 08- 148 du 23Octobre2008.
- DCC 08-146 du23Octobre2008.
- DCC 08-141 du 16/10/2008 .
- 3e Chambre civile 18 octobre 2018, pourvoi n°17-26734, BICC n°897 du 1er mars 2019.
- Cas. 3e civ., 23 nov. 2017, no 16-16815, PB.

- Cour Suprême, 1 octobre 1999.
- Cour Suprême ,20 mai1999, 39/CA.
- Cour Suprême, n° 98-12 bis/ CA, 6 mars 1998.
- Cour d'Appel-Cotonou, n°103/93 du jugement, n°417 /AC-92.
- Conclusions de Bernard CHÉNOT sous CE Sect., 5 mai 1944, Compagnie maritime de l'Afrique orientale, RDP 1944, p. 243.
- Chap.12 de la décision de la haute cour de justice Kenyane.
- TPI-Pkou, n°05 /16 du 20/01 /16, Dos.n°00983RG-12.
- TPI- Pkou, JC, n°42/15/ du 08/11/15, Dos., n° 01214RG-12.
- TPI –Pkou, n°34/13 du 29/05/2013, dos. n°02577 RG-1.
- TPI-Pkou, n°07 RG/09 du 06/10/2010.
- TPI-Pkou, n°92/10/ du24/02/ 10, Dos., n°41 AC/04.
- TPI -Pkou ; n°12/06 du 07/06 /06, dos n°40 AC/05.
- TPI Pkou n°05/03 du 16-04-03, 37AC-99.
- PV de règlement amiable du 17/05/2013, Mairie de Parakou.
- Procès-verbal de compulsoire du 17/04/2013, n° 1316, Mairie de Parakou.
- PV n°50, règlement de litige domanial du 17 Aout 2011, Mairie de Parakou.

### **Dictionnaire et lexique**

- G. Cornu, Vocabulaire juridique.,
- Dictionnaire académie, 9èm éd.
- "Toupictionnaire" : le dictionnaire de politique, toupie.org.
- Braudo Serge, Dictionnaire juridique.
- Dictionnaire Français Larousse, Maxi poche, 2014.
- Dictionnaire Robert.
- R. GUILLIEN et J. VINCENT, Lexique des termes juridiques, Dalloz, 17ème éd., Paris, 2010.
- Dictionnaire Français, Le petit Robert.

### **Sites :**

- <https://www-cairn-info>.
- [www.philocours.com](http://www.philocours.com), 4 Avril 2018 à 8H 20mn.
- <https://fr.m.wikipedia.org>, 14/06 /2017.

- [Www.hello@landportal.info](http://www.hello@landportal.info), consulté le 11/10/2016 à 9h45mn.
- [Droit-finance.net](http://Droit-finance.net). Consulté le 11/10/2016 à 11h20mn.
- [ww.mairie-abomey-calavi.bj](http://ww.mairie-abomey-calavi.bj).
- <https://www.agenceecofin.com/justice/OHADA.com>
- [www.comby-foncier.com](http://www.comby-foncier.com).
- Webographie.
- BINOT A., Alain Karsenty, La question foncière, les ressources naturelles et l'environnement », Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série, 4, novembre 2007, mis en ligne le 11 juin 2008, consulté le 05 juillet 2016. <http://vertigo.revues.org>
- COLLART DUTILLEUL F. Réussir la Réforme Foncière : Le code foncier du Bénin, janvier 2016, OHADA.com.
- COMBY J., La réforme du droit foncier au Bénin - Eléments de constat [www.comby-foncier.com](http://www.comby-foncier.com).
- COMBY J, acte de colloque, « repenser la sécurisation foncière urbaine en Afrique », sortir du système foncier colonial, IUM, Avril 2013, [www.comby-foncier.com](http://www.comby-foncier.com). 20/07/2016.
- COMBY J. De la volatilité foncière, [www.comby-foncier.com](http://www.comby-foncier.com), consulté le 9 août 2019, 20h10.
- COMBY J, V. RENARD, Évaluation du droit de préemption, publié en annexe du rapport de Jacques Guyard à l'Assemblée nationale sur la législation du logement et de l'urbanisme, mars 1991, [www.comby-foncier.com](http://www.comby-foncier.com).
- COMBY J., Planète terre : combien de places ? Repris d'une première version publiée en 2011, [www.comby-foncier.com](http://www.comby-foncier.com).
- COMBY J. Le butoir foncier des politiques de la demande, [www.comby-foncier.com](http://www.comby-foncier.com)
- COMBY J., L'impossible propriété absolue, 1989, [www.comby-foncier.com](http://www.comby-foncier.com).
- Discours du Maréchal Pétain du 25 juin 1940 in P. Cognard, libération de la terre, [www.cndp.fr](http://www.cndp.fr),
- VANDAME E., vice-président du GabIdF, Redonner un sens à la préservation des terres agricoles, La lettre du cadre.fr, Territorial, 8 mars 2018, <http://www.lettreducadre.fr/16229/> consulté le 10 août 2019, 18h12.
- FAO, l'importance de l'agriculture ; [www.fao.org](http://www.fao.org). Consulté le 6 août 2019, 11h10.

- FLEINER-GERSTER, Th. Théorie générale de l'État. Nouvelle édition [en ligne]. Genève : Graduate Institute Publications, 1986 (généré le 14 août 2019).: <<http://books.openedition.org/>
- Galitzamir, décembre 2015, consulté le 06 août 2019 18h 45 mn ;
- Grain, Plafonnement de la propriété foncière : brider les accapareurs de terres ou museler le débat ? Février 2013, <https://grain.org/e/4656>.
- Tanja Guggenbühl, « 2. Coopération avec les pays en développement », Annuaire suisse de politique de développement, 27-1 - 2008, consulté le 20 septembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org>
- François-Bernard Huyghe, Du pouvoir à la gouvernance, août 2010, <https://www.huyghe.fr/>
- Lafargue P., La propriété, origine et évolution, [www.marxists.org/francais /lafargue/ works /1890 / proprietee/](http://www.marxists.org/francais/lafargue/works/1890/proprietee/) consulté le 09 août 2019, 21H38.
- LAVIGNE Delville, La question de la sécurisation foncière rurale – un état des lieux, mai 2018, consulté le 5 août 2019, 10h30,
- Philippe Lavigne Delville, Formaliser les droits fonciers : du paradigme de remplacement au paradigme d'adaptation... et retour ? Anthropologie appliquée, mars 2015. <https://anthropo-impliquée.org>.
- Le Millénium Challenge Corporation américain : l'Afrique livrée au big business, GRAIN, 13 Avril 2010, <https://grain.org/e/4063>. - le rôle de l'État en question, <https://www.vie-publique.fr> 15 septembre 2019, 10h48.
- Les fondements de l'intervention de l'État, <http://libertariens.chez-alice.fr/etatgen.htm> DOI : 10.3917/rsi.110.0021. URL: <https://www.cairn.info/revue-recherche-en-soins-infirmiers-2012-3-page-21.htm>.
- LOWIE Robert, Traité de sociologie primitive (traduction et présentation de E. Métraux), <http://www.anthropomada.com/bibliotheque/Robert-LOWIE.pdf> Philippe Moreau-Desfargues, La Gouvernance, in « Du “mal gouvernement ” à la gouvernance en Afrique », Sandra Gondi-Gandzion et Karine Le Breton, <http://www.institut-gouvernance.org/fr/document/fiche>) », Belgeo, <http://journals.openedition.org> 2018, consulté le 03 mai 2019
- J. Parkes, Agriculture africaine : quel rôle pour le capital-investissement ? Jeune Afrique, 16 juillet 2015, consulté le 13 août 2019

- Caroline Plançon, « Enjeu des droits fonciers dans la gestion des ressources naturelles, Vertigo, revue électronique des sciences de l'environnement, 6, hors série 2009, <http://journals.openedition.org>
- Populorum Progressio, Lettre encyclique de sa Sainteté Pape Jean Paul VI sur le développement des peuples, 1967, <https://www.monde-diplomatique.fr>
- Dimitri Van den Meerssche, Réforme foncière au Bénin : pourquoi l'échec ? LibreAfrique.org.

**ANNEXE (Voir Tome 2)**

## Table des matières

DEDICACE.....	ii
REMERCIEMENTS .....	iii
SIGLES ET ACRONYMES .....	iv
RESUME DE LA THESE.....	ix
SOMMAIRE .....	x
INTRODUCTION GENERALE : .....	1
1 <sup>ère</sup> partie : Enjeux et mise en œuvre de la nouvelle réforme foncière au Bénin .....	19
TITRE 1 : Contexte d'élaboration de la nouvelle réforme foncière au Bénin. ....	22
CHAPITRE 1 : Facteurs socio - politiques engendrant des tensions foncières. ....	24
SECTION 1 : Exacerbation des litiges fonciers et domaniaux. ....	25
Paragraphe 1 : Litiges liés aux modes d'acquisition. ....	25
A- La contestation du droit de propriété .....	26
1- La pratique du stellionat.....	28
2- Les revendications de propriété. ....	31
B- Contestations liées à la terre. ....	35
1- Partage d'héritage et empiétement sur limite.....	36
2- Conquête de nouvelles terres et querelles sur les terres agro - pastorales .....	39
Paragraphe 2 : Recrudescence des malversations foncières.....	41
A- Une mafia foncière galopante. ....	41
1- L'accaparement des terres.....	42
2- La corruption foncière.....	45
B- Extension de la spoliation foncière. ....	47
1- L'expropriation illégale. ....	48
2- Le déguerpissement anarchique.....	51
SECTION 2 : Opacité des attributions foncières. ....	54
Paragraphe 1 : Les impaires de la législation foncière.....	54
A- Une législation déphasée.....	55
1- Le pluralisme juridique. ....	55
2- Le manque de publicité et l'ignorance de la loi. ....	59
B- Une législation obstacle au développement. ....	61
1- Entrave à la décentralisation. ....	61
2- Contrainte à l'investissement. ....	64
Paragraphe 2 : L'imbroglie administratif et judiciaire.....	66
A- Centralisation de l'administration foncière.....	67
1- Éloignement des services de conservation foncière.....	68
2- Coûts prohibitifs des actes. ....	69



B-	Baisse de la qualité du service public. ....	70
1-	Attribution illégale des actes et titres de propriété.....	70
2-	La contre- performance de l’administration judiciaire. ....	72
	CHAPITRE 2 : Interférences entre lois et pratiques foncières. ....	76
	SECTION 1 : L’insuffisance ou l’absence d’une politique foncière de référence.....	76
	Paragraphe1 : Laxisme de l’État dans la gestion foncière. ....	77
A-	Confusion des rôles de l’État. ....	77
1-	Ambiguïtés des attitudes de l’État. ....	78
2-	L’impuissance de régulation. ....	81
B-	Contournement du droit étatique. ....	82
1-	L’érection de la pratique en règle. ....	83
2-	La prévarication foncière. ....	86
	Paragraphe 2 : Une mauvaise gouvernance foncière. ....	87
A-	La malléabilité des règles domaniales. ....	88
1-	Le bradage du domaine immobilier des personnes publiques. ....	88
2-	L’occupation anarchique du domaine des personnes publiques. ....	92
B-	Absence de véritable politique d’aménagement et d’urbanisme. ....	94
1-	Manque de plan d’urbanisme approprié. ....	95
2-	Absence de politique systématique de lotissement. ....	98
	SECTION 2 : Carences des politiques locales et des acteurs du foncier. ....	101
	Paragraphe 1 : Déficience du service des affaires domaniales.....	101
A-	Les défaillances administratives. ....	102
1-	Un dispositif de gestion foncière inadéquat.....	102
2-	Un personnel administratif non qualifié. ....	104
B-	Des pratiques peu orthodoxes. ....	105
1-	Le népotisme foncier.....	106
2-	La technique de dation en paiement.....	107
	Paragraphe 2 : Absence de politique foncière territoriale. ....	108
A-	Anarchie dans les opérations de remembrement et de recasement. ....	109
1-	Non-respect du plan directeur d’aménagement. ....	109
2-	Des opérations qui perdurent. ....	111
B-	Politisation des opérations de lotissement. ....	112
1-	Pratique non régaliennne du lotissement. ....	113
2-	Le détournement d’espace. ....	114
	TITRE 2 : Processus d’élaboration et de mise en œuvre de la réforme foncière. ....	116
	CHAPITRE 1 : Une réforme progressive. ....	117
	SECTION 1 : Le projet d’appui à la réforme du foncier urbain. ....	117

Paragraphe 1 : L'immatriculation collective.....	118
A- La transformation des Permis d'habiter en Titre Foncier : un formalisme porteur d'inefficacités.....	119
1- Essai de solution à l'insécurité urbaine.....	119
2- Une politique d'immatriculation de masse.....	121
B- Une réalisation imparfaite.....	123
1- Difficultés matérielles et financiers.....	123
2- Réticence de la population.....	124
Paragraphe 2 : Le registre foncier urbain.....	125
A- Le RFU : un outil de gestion municipal.....	126
1- Application fiscale et foncière.....	127
2- Un rôle d'aménagiste.....	129
B- Difficultés et insuffisances du RFU.....	132
1- Une prise en compte partielle du territoire communal.....	132
2- Mise en œuvre conflictuel et dysfonctionnement.....	133
SECTION 2 : La réforme foncière rurale.....	135
Paragraphe 1 : Remédiation au caractère oral du droit coutumier.....	136
A- De la formalisation des droits.....	136
1- Les Plans Fonciers Ruraux.....	137
2- Formalisation des transactions et mutations foncières.....	139
B- Du tâtonnement au vote de la loi foncière rurale.....	141
1- Reconnaissance des droits fonciers coutumiers.....	142
2- Institution d'une administration foncière spécifique.....	143
Paragraphe 2 : Une tentative de solutions aux conflits.....	145
A- Une loi imparfaite, mais consensuelle.....	146
1- Non- prise en compte des terres pastorales.....	147
2- Une loi adaptative.....	149
B- Rôle transitoire de la réforme rurale.....	150
1- Le Certificat Foncier Rural : une alternative à l'immatriculation.....	151
2- Transition vers une unification de la loi foncière.....	152
CHAPITRE 2 : Élaboration et mise en œuvre du nouveau système foncier.....	154
SECTION 1 : Processus d'élaboration de la nouvelle loi foncière.....	155
Paragraphe 1 : De la volonté politique à l'abrogation de la loi foncière rurale.....	155
A- Politique foncière et domaniale de l'État.....	156
1- Création du cadre légal et institutionnel.....	156
2- De la lettre de cadrage à l'adoption du livre blanc.....	157
B- Abrogation discrète de la loi sur le foncier rural.....	159

1-	Le PFR, une étape vers l'immatriculation. ....	160
2-	Le certificat foncier rural : un titre confiné.....	162
	Paragraphe 2 : Implication des partenaires au développement. ....	163
A-	La phase pilote de formalisation et de reconnaissance des droits.....	164
1-	Transformation des P.H. et autres titres en T.F. ....	165
2-	Réalisation des Plans Fonciers Ruraux. ....	167
B-	Rénovation législative et institutionnelle.....	168
1-	Élaboration d'une législation foncière et domaniale.....	169
2-	Mise en place des institutions modernes et efficaces.....	170
	SECTION 2 : Mobilisation sociale et mesures de facilitation. ....	171
	Paragraphe 1 : La lutte des organisations de la société civile. ....	172
A-	Le combat de Synergie Paysanne (SYNPA).....	174
1-	La lutte contre l'accaparement des terres.....	174
2-	La mobilisation contre le projet de code foncier et domanial.....	176
B-	Le plaidoyer pour un code juste et consensuel. ....	177
1-	Une mobilisation conflictuelle.....	178
2-	Un duel inachevé.....	180
	Paragraphe 2 : Les mesures foncières de facilitation. ....	181
A-	La délivrance de TF sans frais. ....	182
1-	Retrait des titres émis par le MCA-Bénin.....	182
2-	Extension de la délivrance massive du TF sur toute l'étendue du territoire. ....	184
B-	Les mesures fiscales parafiscales de facilitation.....	185
1-	Les actes de mutation.....	186
2-	Des autres mesures de facilitation.....	188
	CONCLUSION 1 <sup>ERE</sup> PARTIE .....	192
	2 <sup>e</sup> partie : Le code foncier et domanial : un code opportun, controversé.....	194
	TITRE 1 : Une loi aux avancées certaines. ....	196
	CHAPITRE 1 : Une réforme rénovatrice. ....	198
	SECTION 1 : Innovations institutionnelle et législative.....	199
	Paragraphe 1 : Une législation innovée.....	200
A-	Une accession foncière régularisée.....	201
1-	Encadrement du mode d'acquisition de la propriété.....	202
2-	Éviction partielle des étrangers à l'acquisition de la propriété. ....	205
B-	Une procédure d'accession renforcée. ....	207
1-	La confirmation des droits fonciers. ....	207
2-	La publication des droits réels immobiliers. ....	209
	Paragraphe 2 : Innovations institutionnelles et structurelles.....	211

A-	Un cadre administratif de gestion foncière rénové. ....	212
1-	L'Agence Nationale du Domaine et du Foncier : ANDF. ....	212
2-	Le Conseil Consultatif et Foncier (CCF). ....	215
B-	Des instances locales installées. ....	217
1-	Des Commissions de Gestion Foncière (COGEF). ....	217
2-	Les Sections locales de gestion foncière. ....	219
	SECTION 2 : Amélioration du cadre de gestion des conflits. ....	221
	Paragraphe 1 : De la procédure contentieuse. ....	221
A-	Une unicité judiciaire retrouvée. ....	222
1-	Instauration d'une unique chambre. ....	223
2-	Organisation du mode de saisine. ....	224
B-	Une procédure contentieuse encadrée. ....	227
1-	Une procédure assortie de délais. ....	228
2-	Un manquement sanctionné. ....	230
	Paragraphe 2 : De la prévention aux règlements formels des conflits. ....	231
A-	La prévention des conflits. ....	232
1-	Mesures d'aménagement et de gestion rationnelle de l'espace. ....	232
2-	Implication des acteurs fonciers dans la prévention des conflits. ....	234
B-	La gestion alternative des conflits. ....	235
1-	De la conciliation. ....	236
2-	Du règlement amiable. ....	238
	CHAPITRE 2 : Le développement socio-économique. ....	240
	SECTION 1 : Entre intérêt économique et protection des droits. ....	240
	Paragraphe 1 : Le foncier comme garantie de crédit. ....	241
A-	Le rôle du foncier dans l'accès au crédit. ....	241
1-	Amélioration de l'offre et de la demande de crédit : l'hypothèque. ....	242
2-	Dynamique d'investissement. ....	243
B-	Sécurisation des transactions affermies : la publicité foncière. ....	246
1-	Le registre foncier. ....	246
2-	La procédure d'inscription. ....	248
	Paragraphe 2 : Le foncier comme levier de développement agricole. ....	249
A-	Orientation de l'exploitation de la ressource. ....	250
1-	L'obligation de mise en valeur des terres. ....	250
2-	La préservation des terres rurales. ....	253
B-	Croissance de la productivité et de l'investissement. ....	255
1-	Accroissement de la production. ....	255
2-	Impulsion pour l'investissement agricole. ....	256

SECTION 2 : Entre protection des droits et stabilité sociale : la protection contre les atteintes au droit de propriété. ....	258
Paragraphe 1 : L'atteinte pour l'intérêt général. ....	258
A- Renforcement des règles de l'expropriation. ....	259
1- Une procédure d'expropriation renforcée. ....	259
2- Encadrement institutionnel de l'expropriation. ....	262
B- L'atteinte par le droit de préemption. ....	264
1- Un droit de préemption publique. ....	265
2- Une procédure de préemption encadrée. ....	266
Paragraphe 2 : L'expulsion illégale ou arbitraire. ....	267
A- Instauration d'un régime de l'expulsion. ....	268
1- La prohibition de l'expulsion forcée et des démolitions massives. ....	268
2- Exécution des décisions de justice ordonnant l'expulsion. ....	269
B- Aménagement des règles de la domanialité. ....	271
1- Valorisation du domaine public. ....	272
2- Une protection renforcée du domaine public. ....	273
TITRE II : Le code foncier et domanial, un code controversé à avenir incertain. ....	275
CHAPITRE 1 : Une réforme foncière à polémiques. ....	276
SECTION 1 : Une réforme réprobatrice et fragilisant. ....	276
Paragraphe 1 : Une loi hypothétique. ....	277
A- Caractère dubitable des règles. ....	278
1- Une sécurisation ambivalente. ....	278
2- Une protection fragilisée. ....	280
B- Rupture entre équité et égalité. ....	281
1- La double administration du foncier rural. ....	281
2- La vacance des terres urbaines. ....	282
Paragraphe 2 : Affaiblissement de la décentralisation. ....	283
A- Déficience de la prise en compte des autorités locales. ....	284
1- La faible implication des autorités communales dans la gestion foncière. ....	285
2- Un bureau local comme structure de gestion de la propriété foncière au niveau communal. ....	286
B- Atteinte à l'autonomie des communes. ....	287
1- Baisse des recettes fiscales des communes. ....	288
2- Réduction de la capacité des communes à constituer des réserves. ....	290
SECTION 2 : Une réforme ambiguë aux enjeux incertains. ....	291
Paragraphe 1 : Incertitudes et confusions de la phase transitoire. ....	292
A- Absence d'un dispositif institutionnel transitoire. ....	292
1- Contraste du dispositif rural. ....	293

2-	L'attitude mitigée des maires.....	294
B-	Généralisation de la formalisation : une impasse.....	295
1-	Une demande individuelle incertaine.....	296
2-	La capacité de délivrance des actes.....	298
	Paragraphe 2 : Exécution de la loi foncière, un pari à risque.....	301
A-	La mise en place du dispositif et des organes de gestion.....	301
1-	Les bureaux déconcentrés et autres commissions.....	302
2-	La présence territoriale des notaires.....	303
B-	Viabilité du dispositif.....	305
1-	Incertitude du financement.....	305
2-	Résistance institutionnelle et incertitude de la tutelle.....	307
	CHAPITRE 2 : Une politique foncière à réaménager.....	309
	SECTION 1 : Un nécessaire réaménagement législatif.....	310
	Paragraphe 1 : Une gouvernance foncière à réaménager.....	310
A-	Une décentralisation de la gestion foncière nécessaire.....	311
1-	Une implication réelle des collectivités décentralisées.....	311
2-	Promotion d'un système d'information local.....	312
B-	Une régulation plus réaliste et contextualisée du foncier.....	313
1-	Un retour sur le seuil de plafonnement.....	314
2-	Une discrimination juridique en faveur du foncier rural.....	316
	Paragraphe 2 : Nécessité d'une nouvelle gouvernance et d'une maîtrise du foncier par les collectivités territoriales.....	317
A-	Le zonage réglementaire.....	318
1-	Outil de préservation de l'activité agricole.....	318
2-	Outil de maîtrise et de sécurisation foncière.....	320
B-	Arrimage de la gestion foncière du domaine public.....	321
1-	Valorisation du patrimoine foncier.....	322
2-	Une meilleure valorisation du domaine public.....	323
	SECTION 2 : Sécurisation foncière, un facteur de combinaison.....	325
	Paragraphe 1 : Reconsidération de l'impôt foncier et amélioration de la gestion urbaine et municipale.....	325
A-	L'impôt foncier comme outil de sécurisation des droits fonciers.....	326
1-	La propriété : un privilège et une obligation.....	326
2-	L'impôt foncier comme un outil dissuasif.....	327
B-	L'organisation spatiale de la ville : l'adressage.....	329
1-	L'adressage : un système de régularisation formelle de la ville et d'amélioration fiscale. 329	
2-	Stratégies de mise en œuvre de l'adressage.....	331

Paragraphe 2 : Mesures palliatives pour une réussite de la réforme foncière. ....	332
A- Des mesures incitatives et organisationnelles. ....	333
1- Des mesures incitatives. ....	333
2- Mise en place d'un bureau local d'enregistrement. ....	334
B- Stratégies de communication et de formation. ....	336
1- La formation des divers acteurs. ....	336
2- Les stratégies d'information et de communication. ....	337
CONCLUSION 2 <sup>E</sup> PARTIE. ....	339
CONCLUSION GENERALE. ....	341
BIBLIOGRAPHIE. ....	348
ANNEXE (Voir Tome 2) ....	a
Table des matières ....	b

# THÈSE

Pour obtenir le grade de  
Docteur

Délivré par  
**UNIVERSITE DE PERPIGNAN VIA DOMITIA**

Préparée au sein de l'école doctorale INTER-MED (ED 544)  
Et de l'unité de recherche Centre du Droit Economique et du  
Développement (EA 4216)

**Spécialité : Droit Privé**

Présentée par Mme YELOME F. Epiphanie

**PERTINENCE DU NOUVEAU SYSTEME  
DE DROIT FONCIER AU BENIN**

**Tome 2**

Soutenue le

devant le jury composé de

Monsieur Alban MABA, MCF-HDR, UPVD

Directeur

Monsieur François-Pierre BLANC, MCF-HDR, UPVD

Co-directeur

Monsieur André Gaston CABANIS, Professeur  
émérite à l'université Toulouse-I-Capitole

Rapporteur



## AVERTISSEMENT

L'Université de Perpignan n'entend donner aucune Approbation ni improbation aux opinions qui sont émises dans la présente thèse. Elles doivent être considérées comme Propres à leur auteur.

## Introduction

Le foncier regorge de nombreux enjeux et suscite également de nombreuses controverses, dues à la pluralité des normes et de la kyrielle d'institutions à charge de la régulation.

Avant la pénétration coloniale, la terre était sacrée, communautaire et inaliénable, elle « appartient à une vaste famille dont de nombreux membres sont morts, quelques-uns sont vivants et d'innombrables sont à naître »<sup>1</sup>. La terre appartenait à un dieu et ne pouvait faire l'objet d'une appropriation ; l'occupation était soumise à une autorisation suivant les règles communautaires. Soumise à une indivision collective, elle ne peut être aliénée par aucun individu tous n'ayant qu'un droit d'exploitation. De profondes mutations ont surgi avec le contact de la population africaine avec le colon. Des transformations socio- politiques ont été observées. Le doyen ADJETE KOUASSIGAN l'a su bien résumé en ces termes : « la désintégration de la famille lignagère et le développement de la cellule familial élémentaire ; l'affranchissement de l'individu de l'emprise d'une communauté familiale sous la direction d'un chef de lignage ; la disparition progressive du patrimoine collective foncier au profit de la propriété foncière individuelle et ceci par la transformation progressive du droit de la culture en droit de propriété ; la désacralisation de la terre qui a pour conséquence de la faire passer de son état non marchande à celle de marchande, ce qui permet son appropriation comme tout autre chose en lui accordant une valeur marchande »<sup>2</sup>. Désormais, la terre peut faire l'objet d'appropriation privative. La coexistence du droit coutumier essentiellement oral et très résiliente avec le droit moderne basé sur l'écrit, crée un imbroglio total dans la gestion du foncier.

Le régime de la propriété foncière inspiré du système de TORRENS est instauré dans les colonies de l'Afrique Occidentale Française par des décrets<sup>3</sup>. On peut désormais accéder à la propriété foncière selon les règles du code civil français<sup>4</sup>. Les indigènes, peuvent aussi faire constater leur droit au niveau de l'administration. Ce dualisme conduit à des incohérences et indubitablement à des litiges. La population béninoise est majoritairement analphabète, ce qui implique une méconnaissance des textes et lois qui régissent le foncier. Il faut noter que les

---

<sup>1</sup> E. LE ROY, La sécurisation foncière, ORSTOM 1991, cité par J. DJOGBENOU, Le régime foncier au Bénin : L'histoire d'une insécurité juridique et judiciaire, Droit et lois, N° 009, 2009, p.26.

<sup>2</sup> G. A. KOUASSIGAN, l'homme et la terre, Nancy, 1966, p.116.

<sup>3</sup> Décret du 24 juillet 1926 ; Décret du 24 juillet 1932.

<sup>4</sup> Sont concernés, ceux qui ont renoncé au statut de droit coutumier pour acquérir celui du droit moderne.

autorités en charge de la gestion foncière aussi constituent une source des conflits ; soit par une mauvaise application des textes, une méconnaissance ou même par des actes frauduleux.

Le droit de propriété est un droit absolu et inviolable et nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est que pour une cause d'utilité publique et, ceci contre un juste et préalable dédommagement<sup>5</sup>. Les règles de l'expropriation officielles sont d'origine coloniale<sup>6</sup> et donnaient cours à des abus. La Loi fondamentale adoptée dans la période postcoloniale soumettait l'indemnisation au pouvoir discrétionnaire de l'administration<sup>7</sup>. En pratique, l'expropriation pour cause d'utilité publique suscite de nombreuses contestations, des conflits, des cas de violation et des soulèvements.

L'accès à la terre constitue un véritable casse-tête pour les populations. Vous pouvez être du jour au lendemain dépossédé de la terre, dont vous vous considérez toujours en être le propriétaire. Les titres de propriété, ne sont que des titres présumptifs et n'accordent aucune sécurité. Le TF est le seul qui confère la pleine propriété mais, il n'est pas accessible à tous ; tant les formalités sont épuisantes et le coût élevé. Il faut reconnaître que ce titre est le plus souvent délivré par fraude au détriment des droits des pauvres. Les conflits fonciers se manifestent sous diverses formes et se règlent de diverses manières.

Les conflits fonciers sont légion au niveau des tribunaux. Avec la lenteur de l'administration judiciaire et l'accroissement de la corruption, les populations se résignent du côté du règlement amiable car 'un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès'.

Cette partie sera consacrée à l'étude de quelques décisions de justice et Procès-Verbaux, que nous avons exploités dans notre travail (I). Elle nous permettra également de nous interroger sur les atouts et limites de la réforme foncière, son impact dans le défi de la sécurisation du foncier pour un développement durable. Nous étudierons également quelques actes présumptifs de propriété (II).

---

<sup>5</sup> Art.22, loi du 11 décembre 1990, portant Constitution de la République du Bénin.

<sup>6</sup> Décret du 25 novembre 1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique en AOF.

<sup>7</sup> Loi fondamentale du 27 août 1977.

## **I- Les typologies de conflits.**

Les conflits fonciers se présentent sous diverses formes. Nous pouvons les classer en deux grandes catégories à savoir : les conflits liés aux revendications de propriété (A) et ceux liés à l'expropriation(B).

### **A- Les revendications de propriété.**

Ces conflits naissent généralement lors de l'exercice de droit de propriété par son présumé auteur. Le droit de propriété étant un droit absolu, le détenteur a le pouvoir d'en disposer et de faire l'usage qu'il en veut. Dans la manifestation de la volonté de l'auteur de disposer de son bien, des obstacles peuvent surgir pour l'y empêcher. Ces obstacles peuvent provenir de certaines personnes (1) ou de l'administration (2).

#### **1- Les obstacles liés aux personnes.**

L'urbanisation croissante, la crise financière et la situation socio-économique, conduisent à une avidité accrue au niveau de la population. Cette situation conduit, à une forte pression marchande qui entraîne une réduction du patrimoine foncier des populations (lignage, collectivité, famille etc.) et par ricochet une compétition accrue conduisant à des conflits. Ces conflits naissent soit :

##### **- Par empiètement sur les limites d'un autre propriétaire :**

L'auteur de l'empiètement occupe une portion **de la** parcelle revenant de la victime ; il dépasse les limites officielles de sa parcelle.

°Assignation en expulsion du 24 mai 2013 : Affaire héritiers OLOUGOU/ CHODATON. Érection d'une clôture sur une partie de la parcelle appartenant à autrui et résistance à la libération de l'emprise occupée. Ordre de libérer le bien en question par tout occupant de leur chef, sous astreinte comminatoire.



## ASSIGNATION EN EXPULSION

\*\*\*\*\*

L'an deux mil treize

Et le *Vingt-quatre (24) mai* à 08 Heures 17 Minutes

COPIE

A la requête de Feu OLOUGO Samuel, représenté par dame OLOUGO Mélanie Raliatou, ménagère de nationalité béninoise, demeurant et domiciliée au quartier Camp Adagbè à Parakou, Tél : 97408656 ;

J'ai, **Bertrand Comlan TOGLA**, Huissier de Justice près le Tribunal de Première Instance et la Cour d'Appel de Parakou, inscrit au tableau de la Chambre Nationale des Huissiers de Justice du Bénin à la case N° 22, y demeurant et domicilié au quartier Gbira, route de Malanville à côté de la société PSA-Bénin Parakou, 02 BP: 749, Tél : 23 61 43 61, soussigné :

Donné assignation à :

1°) Madame CHODATON Edith, de nationalité béninoise, demeurant et domiciliée à Parakou, quartier Camp Adagbè, où étant et parlant à :

*sa personne ainsi déclaré qui a reçu copie et visé mon exploit*

2°) Madame CHODATON Firmine, de nationalité béninoise, demeurant et domiciliée à Parakou, quartier Camp Adagbè, où étant et parlant à :

*engistement Firmine*

D'avoir à comparaître et se trouver le **Lundi dix sept (17) Juin deux mil treize (2013) à huit (08) heures** du matin et jours suivants s'il y a lieu à l'audience et par devant le Président du Tribunal de Première Instance de Première Classe de Parakou statuant en matière de référé civil moderne en la salle ordinaire de ses audiences sise au Palais de Justice de ladite ville.

**POUR**

Attendu que Feu OLOUGO Samuel est propriétaire d'une parcelle, « e », objet du lot 334 sise au quartier Camp Adagbè à Parakou ;

Attendu qu'il y a vécu paisiblement avec toute sa famille depuis les années 1972 ;

Attendu contre toute attente, les enfants de feu CHODATON Germaine en l'occurrence Firmine et Edith, après le décès de leur mère, ont érigé une clôture sur une portion de la parcelle de feu OLOUGO Samuel ;

Attendu que les requises refusent de libérer la portion de la parcelle ainsi occupée par elles empêchant le requérant d'avoir la superficie qui lui revient de droit ;

Attendu qu'un transport sur les lieux a été fait ensemble avec les services de l'Institut Géographique National (IGN) qui ont confirmé le droit de propriété de feu OLOUGO Samuel sur la portion de la parcelle « e » du lot 334 sise au quartier Camp Adagbè à Parakou illégalement occupée par les requises ;

Qu'il y a extrême urgence de s'adresser à justice pour obtenir l'expulsion de la portion de la parcelle de dames CHODATON Firmine et CHODATON Edith tant de leurs personnes, de leurs biens ainsi que de tous occupants de leur chef sous astreinte comminatoire de francs CFA : cinquante mille (50 000) par jour de résistance ;

**PAR CES MOTTES**

Y venir les requises pour les causes sus énoncées ;

Au principal, renvoyer les parties à mieux se pourvoir ainsi qu'elles aviseront, mais dès à présent, vu l'urgence,

**EN LA FORME**

Recevoir le requérant en son action.  
L'y déclarer fondé.

**AU FOND**

- Constater que dames CHODATON Firmine et CHODATON Edith occupent une portion de la parcelle « e » du lot 334 au quartier Camp

Adagbè, propriété de feu OLOUGO Samuel qu'elles s'obstinent à ne pas libérer ;

- Constater qu'elles troublent le requérant dans la jouissance paisible de son bien ;
- Ordonner en conséquence leur expulsion de la portion de la parcelle tant de leurs personnes, de leurs biens ainsi que de tous occupants de leur chef sous astreinte comminatoire de francs CFA : cinquante mille (50.000) par jour de résistance ;
- Ordonner l'exécution provisoire de la décision à intervenir sur minute et avant enregistrement nonobstant toutes voies de recours ;
- Condamner les requises aux entiers dépens.

Sous toutes réserves ;


A ce qu'elles n'en ignorent ;

Et je leur ai, étant et parlant comme ci-dessus, remis et laissé à chacune séparément copie du présent exploit dont le coût est de francs CFA:

*Employé pour la copie : une feuille de timbre à 1200 francs CFA*



° Procès-verbal de compulsion 6 juin 2014. Affaire YACOUBOU/ YANTO. Empiètement de 9m sur la parcelle du plaignant ; en y érigeant une clôture. Les investigations ont révélé que la parcelle en question, porte le nom de deux autres personnes hormis les deux parties au litige.



## PROCES-VERBAL DE COMPULSOIRE

L'an deux mil quatorze

Et le Six (06) 01/14 *DATE/SEULE pour constater* à 11 heures *11 - h* et 07 minutes.

A la requête de Monsieur YACOUBOU Bourama, officier supérieur des forces armées béninoises, de nationalité béninoise, demeurant et domicilié à Abomey-Calavi, quartier Aitchédji, Tél : 95 85 55 43/97 01 58 26, lequel élit domicile audit lieu en tant que de besoin :

Et nous expose ce qui suit : *par son super du dossier*

Qu'il a acquis une parcelle non lotie de Monsieur Edouard NOUMONVI à Parakou courant 2007 ;

Qu'après les opérations de lotissement et de recasement, il s'est vu attribuer la parcelle « m » du lot AM-07 du lotissement d'Amawignon-Ouest ;

Que lors d'une visite de routine sur les lieux, il a été donné de constater qu'une partie de sa parcelle est occupée par le sieur YANTO Tomba qui, en clôturant la sienne, a empiété sur l'immeuble du requérant de 09 m dans le sens de la largeur ;

Que celui-ci a aussitôt informé l'ENTREPRISE DES TRAVAUX PUBLICS DU BENIN (ETPB Sarl) dit Cabinet DJIBRIL qui a exécuté les opérations de lotissement et de recasement ;

Que cette dernière a dépêché sur les lieux les 26 mai et 21 juin 2014 une équipe technique ;

Qu'il ressort de ce transport que Monsieur YANTO s'est installé là sans y avoir été recasé ;

Que toutes les démarches amiables entreprises en vue d'amener le sieur YANTO à quitter et à libérer la parcelle du requérant ont été vaines ;

Que cette occupation est une menace au droit de propriété de Monsieur YACOUBOU ;

C'EST POURQUOI, il nous sollicite afin de procéder respectivement au siège de l'ENTREPRISE DES TRAVAUX PUBLICS DU BENIN (ETPB Sarl), au service Borgou-Alibori de l'Institut géographique national (IGN/B-A) et à la Mairie de Parakou à la compulsion des registres fonciers relatifs à la parcelle susdite.

*Empiété sur la parcelle*

N° de l'acte	06/11/14
N° de l'acte	5198

*OS*  
*19*  
*AP*



DEFERANT A CETTE REQUETE :

/)/ous, Gilles G. AGOSSOU, Huissier de Justice près le tribunal de première Instance de première Classe et la cour d'Appel de Parakou, inscrit sur le tableau de la Chambre Nationale des Huissiers de Justice à la position n° 24, y demeurant et domicilié à Parakou, quartier Kpébié, rue S.N.V, derrière le siège du 1<sup>er</sup> arrondissement de Parakou, B.P. : 1406 Parakou, Tél : 23 61 18 75/95 51 91 98/97 27 97 33, soussigné :

Nous sommes rendu aux jour, mois, heure et an que dessus dans les locaux de ETPB Sarl puis dans ceux l'IGN/B-A et enfin à la Mairie de Parakou ;

Là étant à :

· **L'ENTREPRISE DES TRAVAUX PUBLICS DU BENIN (ETPB Sarl)** dit Cabinet DJIBRIL: société à responsabilité limitée sise à Parakou, quartier Dépôt, BP : 1427 Parakou, Tél : 23 61 11 85, prise en la personne de son Gérant Monsieur Al-Hassane DJIBRIL, de nationalité béninoise, demeurant en ses bureaux et parlant à :

Qui nous a autorisé à consulter le répertoire foncier relatif à la parcelle « m » du lot AM-07 d'Amawignori-Ouest ;

Nous avons alors relevé les renseignements suivants :

Propriétaire :

Superficie :

Etat des lieux :

Autres renseignements :

Permis d'habiter :

Hypothèque ou autres charges :

Sans désemparer, Nous nous sommes rendu au siège du Service Borgou-Alibori de l'Institut géographique national ;

Là étant, nous nous sommes adressé à :

Monsieur le Chef Service Borgou-Alibori de l'Institut Géographique National (IGN) : demeurant en ses bureaux à Parakou, quartier Zongo 2, BP : 65 Parakou, Tél : 23 61 02 62 et parlant à :

Qui nous a autorisé à compiler les registres fonciers de l'IGN-Borgou/Alibori ;

Nous avons alors relevé les renseignements suivants :

Propriétaire :

Superficie :

Etat des lieux :

Autres renseignements :

Permis d'habiter :

Hypothèque ou autres charges :

La Commune de Parakou : collectivité territoriale décentralisée sise à Parakou, quartier Ladjifarani à son hôtel de ville face à la gare routière principale de ladite ville, BP: 44 Parakou, Tél: 23 61 11 66, prise en la personne de son Maire demeurant en cette qualité audit siège ; où étant et parlant à : *Monsieur Allouane*

*YAGNI* *certificat de* *non* *avoir* *de* *charges* *et* *de* *non* *avoir* *de* *litiges*

Nous avons relevé les renseignements suivants :

Propriétaire :

- DJIBRIL Maïama
- SELEMEHO Kourou

Superficie : *Neant*

Etat des lieux : *Neant*



*Allouane*

Autres renseignements : *présent*  
*On constate que la parcelle n° 5022 des lots 11907 du lotissement*  
*d'Anandjé - coust para le n° 101 de deux propriétaires.*

Permis d'habiter : *présent*

Hypothèque ou autres charges : *Neant*

**DONT ACTE**

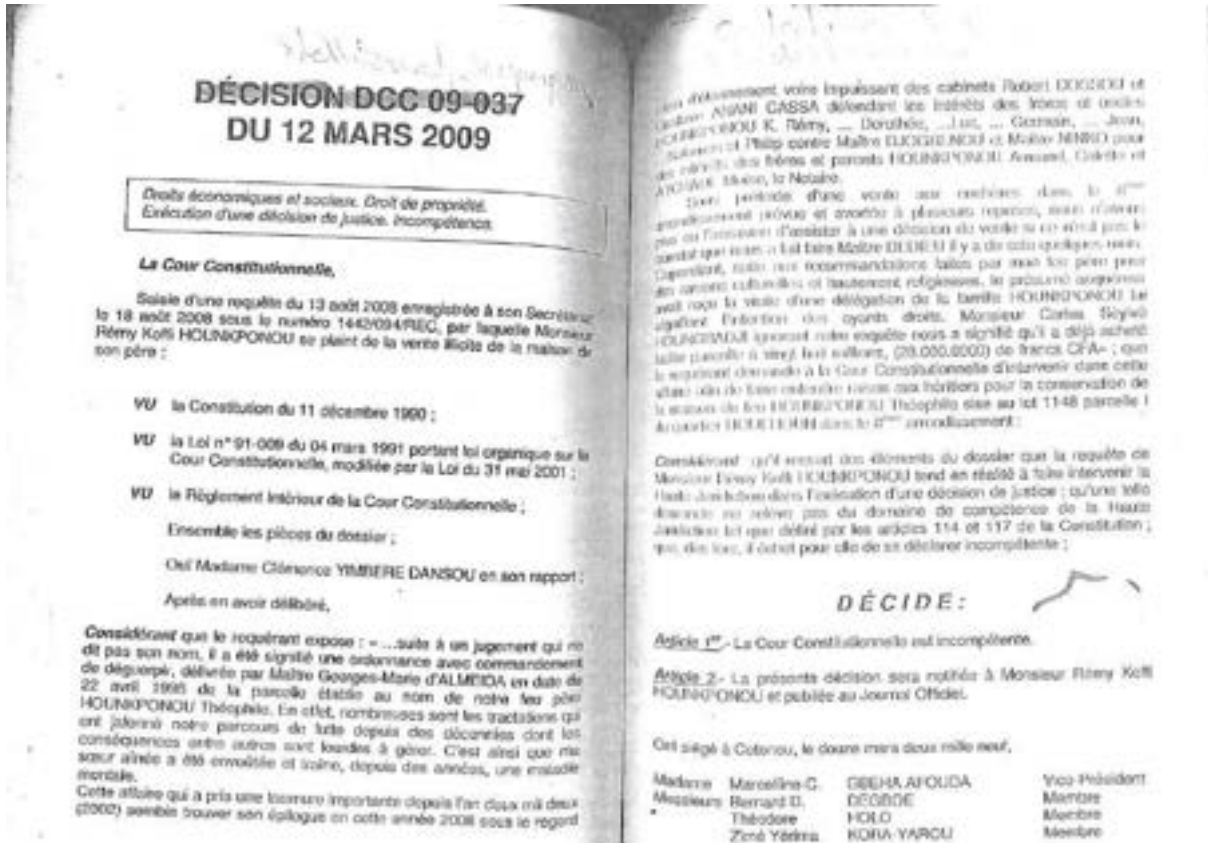
Et de tout ce que dessus, nous avons dressé le présent procès-verbal dont une copie a été remise et laissée à chaque requis, une autre au requérant pour servir et valoir ce que de droit.

COUT : SOIXANTE QUINZE MILLE (75.000) FRANCS CFA.



- **Contestation liée au partage d'héritage :**

°DCC 09- 037 du 12 mars 2009 : Un héritier qui s'oppose à la vente d'un immeuble objet d'héritage pour des raisons culturelles et religieuses ; alors que nul ne peut être contraint de rester dans l'indivision. La cour s'est déclarée incompétente car, le requérant demande de sursoir à une décision de justice.



° Affaire YOSSOUNON/ALLAGBE. Vente de bien indivis. Des héritiers qui estiment que l'immeuble objet du litige appartient à leur père ; alors que les autres estiment que c'est un bien commun hérité de leur auteur commun, leur ancêtre.

JUGEMENT CONTRADICTOIRE  
N°92/10 du 24/02/10

DOSSIER N°41 AC/04

Affaire :

YOSSOUNON Moussa, Séïdou,  
Issiaka, Assouma, Lamatou et  
Mariam  
Contre

ALLAGBE Amadou

Objet :

Revendication de droit de  
propriété.



TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE  
DE PREMIERE CLASSE DE PARAKOU

CHAMBRE DES BIENS

COMPOSITION

PRESIDENT : Aleyya GOUDA épouse BACO ; -----

ASSESEURS : Frédéric AZON et Marc SACCA ; -

GREFFIER : Cosme DEGLA ; -----

-- Par requête du 12 Juillet 2004 ; -----

-- Débat le 12 Avril 2006 en audience publique ; -----

-- Jugement contradictoire en premier ressort ; -----

-- Prononcé le 24 Février 2010 en audience publique ; -

PARTIES EN CAUSE

Demandeurs : YOSSOUNON Moussa, Séïdou,  
Issiaka, Assouma, Lamatou et Mariam ; -----

Défendeur : ALLAGBE Amadou ; -----

LE TRIBUNAL

-- Vu les pièces du dossier ; -----

-- Ouf les déclarations des parties ; -----

-- Et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

-- Par requête du 24 Juin 2004, YOSSOUNON  
Moussa, Séïdou, Issiaka, Assouma, Lamatou et  
Mariam, ayant tous pour conseil Maître Mohamed  
TOKO, ont saisi le Tribunal de Première Instance de  
Parakou, statuant en matière traditionnelle (biens)  
d'une demande de revendication de droit de propriété  
contre Amadou ALLAGBE ; -----

-- Par requête du 12 Juillet 2004, Amadou ALLAGBE  
a également saisi la même chambre du Tribunal de  
ceans d'une demande d'annulation de vente de  
parcelle contre les nommés SALIFOU Soualbou,  
SALIFOU Hassouma et SALIFOU Moussa ; -----

-- Les deux procédures, enrôlées sous les N°43-AC/04  
et 41-AC/04 ont été jointes sous le N°41-AC/04 ; -----

-- Au soutien de leurs actions, les frères YOSSOUNON



- hérité de leur feu père SANNI YARI YOSSOUNON Salifou  
domaine d'un hectare et demi sis au quartier. OUEZE  
Parakou ; \_\_\_\_\_
- Que celui-ci l'a aussi hérité de son grand-père SANNI Yari  
qui a laissé à chacun de ses six fils dont Yossounon, son  
héritage ; \_\_\_\_\_
- Que c'est ainsi, avant de mourir, leur père YOSSOUNON  
Salifou a pris soin de préciser dans un acte sous-seing privé  
du 10 Mai 1989, qu'il leur léguait le domaine de Gannou et  
la parcelle de OUEZE sus-mentionnée ; \_\_\_\_\_
- Mais que leur oncle SANNI Amadou le défendeur s'est  
accaparé du domaine de Gannou qu'il a morcelé et vendu ;
- Que c'est alors pour éviter le même sort à la parcelle de  
Ouézé, ils ont vendu ladite parcelle sur laquelle ils sollicitent  
qu'il plaise au Tribunal de céans confirmer leur droit de  
propriété pour les motifs ci-après ; \_\_\_\_\_
- Que d'abord c'est leur père SANNI YARI YOSSOUNON  
Salifou qui avait exploité de son vivant, ladite parcelle au vu  
et au su de tout le monde ; \_\_\_\_\_
- Que celui-ci l'a hérité à son tour de son père SANNI YARI  
YOSSOUNON, c'est-à-dire le grand-père des demandeurs  
qui l'a également reçue en héritage de SANNI Yari, leur  
ancêtre ; \_\_\_\_\_
- Que toutes ces descendances y faisaient régulièrement  
le jardinage ; \_\_\_\_\_
- Qu'ensuite, cette dévolution ininterrompue de père en fils  
et cette pratique régulière du jardinage sur la parcelle en  
cause témoigne qu'elle appartient aux demandeurs  
conformément à l'acquisition de la propriété dans la  
coutume baatonu qui est celle des parties ; \_\_\_\_\_
- Qu'enfin, la version soutenue par le défendeur et selon  
laquelle la parcelle discutée serait un bien familial n'est  
corroborée par aucun élément, ni aucun acte tangibles ; \_\_\_\_\_

- En réplique, Amadou ALLAGBÉ soutient que la parcelle querellée relève du patrimoine familial des SANNI YAR dont ils sont tous descendants ; -----
- Que feu SANNI YARI avait eu six (06) enfants à savoir Akaramba, Alagbé, Yossounon, Atagara, Balaï et Babio ; ---
- Qu'il est lui-même descendant de ALAGBÉ et les demandeurs de Salifou, l'un des fils de YOSSOUNON ; ----
- Que de son vivant SANNI Yari n'a jamais partagé son patrimoine à sa progéniture en guise d'héritage car ceci est contraire à la tradition baatonu ; -----
- Que toutefois, feu SANNI Yari a enfreint cette règle en attribuant au grand-père des demandeurs, c'est-à-dire YOSSOUNON une portion de terre juxtaposée à la grande maison familiale ; -----
- Que cette dérogation était en réalité la sanction infligée par la famille à YOSSOUNON qui avait attenté à la vie de son père SANNI Yari pour l'avoir désigné pour les travaux forcés organisés par l'administration coloniale ; il fut alors mis à l'écart et l'accès à la grande maison familiale lui était dorénavant interdit ; -----
- Que cette portion a été d'ailleurs morcelée et vendue par YOSSOUNON Salifou, père des demandeurs ; -----
- Que le prétendu testament dont se prévalent les demandeurs pour attribuer la propriété de la parcelle discutée n'est authentifié ni par un huissier, ni par une autorité administrative ; -----
- Qu'en mourant, leur auteur commun SANNI Yari avait laissé comme héritage :
  - la grande maison familiale où vivent aujourd'hui tous les descendants des autres enfants de SANNI Yari ; -----
  - le domaine des travaux champêtres sis à Gannou ; -
  - enfin le domaine de culture maraîchère à Ouézé





situé à environ 200m de la maison familiale et de  
présent litige ; -----

-- Que le domaine de Ganou n'a jamais été exploité par  
descendants de YOSSOUNON, celui-ci ne s'étant jamais  
intéressé aux travaux champêtres ; que c'est ce qui explique  
d'ailleurs qu'au moment du lotissement de la zone, seul les  
descendants d'Alagbé, de Djibril et d'Ibrahim y ont été  
relevés comme présumés propriétaires ; -----

-- Que c'est pour éviter l'effritement des liens familiaux que  
lorsque les demandeurs ont exprimé le besoin d'exercer le  
jardinage, ils ont été autorisés à cultiver la parcelle de  
Ouézé aujourd'hui discutée ; -----

-- Qu'enfin, la convention de vente de la parcelle en cause a  
été paradoxalement signée par le chef du quartier Madina,  
celui de Ouézé ayant refusé d'y apposer signature puisque  
connaissent bien l'histoire de leur famille ; -----

-- Que c'est donc au bénéfice de ses observations qu'il  
sollicite qu'il plaise au Tribunal de céans annuler la vente  
conclue sur la parcelle en cause et y confirmer le droit de  
propriété de la succession SANNI Yari ; -----

#### DISCUSSION

##### 1- Sur le droit de propriété

-- Attendu que sur le fondement de l'acte sous-seing privé  
du 10 Mai 1989 les héritiers YOSSOUNON Salifou sollicitent  
la confirmation de leur droit de propriété sur la parcelle d'un  
hectare et demi sise au quartier Ouézé de Parakou qu'ils  
ont héritée de leur feu père et sur laquelle ils ont exercé de  
façon notoire, continue et sans équivoque des activités de  
jardinage ; -----

-- Que ALLAGBE Amadou sollicite également la  
confirmation du droit de propriété de la succession SANNI  
Yari sur ladite parcelle et par conséquent l'annulation de la  
vente y relative au motif qu'il s'agit d'un bien familial ; -----



-- Mais attendu que MAMA Djibril, le seul témoin ayant comparu à la barre a déclaré que YOSSOUNON n'a jamais été cultivateur de même que son fils Salifou, géniteur des demandeurs qui s'était longtemps installé à Tourou et n'a rejoint Parakou que très tardivement ; -----

-- Attendu en outre qu'il résulte des débats à la barre que le père du demandeur (ALLAGBE) et le grand-père des demandeurs (YOSSOUNON) ont pour auteur commun SANNI Yari ; -----

-- Que par ailleurs, il ressort tant des déclarations de YOSSOUNON Moussa (demandeur) que de celles du défendeur ALLAGBE Amadou que la parcelle discutée a été également exploitée par BALAI un des fils de SANNI Yari ; -

-- Qu'il en résulte que la parcelle en cause n'a jamais été occupée de manière continue par une seule des lignées de SANNI Yari ; -----

-- Que c'est d'ailleurs pour couvrir cette réalité connue du délégué de leur quartier que les demandeurs ont fait signer la convention de vente y relative par le délégué de Madina du ressort duquel ne relève pas la parcelle en cause ; -----

-- Qu'en égard à tout ce qui précède, il convient de confirmer le droit de propriété de la succession SANNI Yari sur la parcelle discutée ; -----

#### 2- Sur l'annulation de la vente

-- Attendu que Amadou ALLAGBE sollicite l'annulation de la vente conclue par les demandeurs sur la parcelle en cause ;

-- Que tout en reconnaissant avoir vendue ladite parcelle, YOSSOUNON Soussibou a refusé de produire au dossier la convention de vente ayant sanctionné cette vente en dépit des multiples renvois à lui accordés pour ce motif ; -----



- Attendu que pour vendre une chose, il faut en être propriétaire et qu'est donc nulle toute vente ayant porté sur la chose d'autrui ;
- Que la parcelle en cause étant un bien indivis de la succession SANNI Yari ne saurait être vendue sans l'accord unanime de tous les héritiers SANNI Yari toutes branches confondues ;
- Que n'ayant pas requis un tel accord la vente conclue par YOSSOUNON Souaïbou sur la parcelle querellée est nulle et de nul effet ;

**PAR CES MOTIFS**

- Statuant publiquement, contradictoirement, en matière traditionnelle (biens) en présence des assesseurs représentant les coutumes des parties et en premier ressort ;
- Reçoit YOSSOUNON Moussa, YOSSOUNON Séidou, YOSSOUNON Issiaka, YOSSOUNON Assouma, YOSSOUNON Lamatou et YOSSOUNON Mariam en leur action ;
- Les y déclare toutefois mal fondés ;
- Constate que la parcelle discutée n'a jamais été occupée de manière continue par les héritiers YOSSOUNON Salifou ;
- Confirme en conséquence le droit de propriété de la succession SANNI Yari sur la parcelle d'un hectare et demi sise au quartier Ouézé à Parakou ;
- Constate que ladite parcelle a été vendue par YOSSOUNON Souaïbou sans l'accord unanime de tous les héritiers SANNI Yari ;
- Déclare en conséquence nulle et de nul effet la vente ainsi consentie sur la parcelle ;
- Délai d'appel : Un (01) mois ;



Amproise

SSAIE

SUIVANT LES SIGNATURES  
Pour Coulo Coulo Ouedraogo  
Parakou le 11/03/2019  
LE GREFFIER EN CHEF


LE PRESIDENT.

LE GREFFIER.

- **Confusion entre immeuble hérité et domaine public**

°Affaire ASSOUMA T. /ASSOUMA N. Demande en confirmation de propriété d'une portion de terre faisant corps avec la concession familiale et disputée par deux des héritiers. Or cette portion appartenait au domaine public.

<p>JUPEMENT CONTRADICTOIRE</p> <p>N°05/16 du 20/01/16 *****</p> <p>DOSSIER N°00983 RG-12 *****</p> <p><u>Affaire :</u></p> <p>ASSOUMA Taïrou ;</p> <p>Contre</p> <p>ASSOUMA Nassirou</p> <p>*****</p> <p><u>Objet :</u></p> <p>Confirmation de droit de propriété</p>	<p>TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE DE PREMIERE CLASSE DE PARAKOU *****</p> <p>CHAMBRE DE DROIT DE PROPRIETE FONCIERE *****</p> <p><u>COMPOSITION</u></p> <p><u>PRESIDENT</u> : Aleyya GOUDA Epouse BACO ; ----- <u>GREFFIER</u> : Djimidou IDRISOU ; -----</p> <p><u>MODE DE SAISINE</u></p> <p>-- Par requête en date à Parakou du 10 mai 2012 ; ---- -- Débat le 20 Janvier 2016 en audience publique ; ----- -- Jugement contradictoire en premier ressort ; ----- -- Prononcé le 20 Janvier 2016 en audience publique ; ----</p> <p><u>PARTIES EN CAUSE</u></p> <p><u>Demandeur</u> : ASSOUMA Taïrou ; ----- <u>Défendeur</u> : ASSOUMA Nassirou ; -----</p> <p><u>LE TRIBUNAL</u></p> <p>-- Par requête en date à Parakou du 10 mai 2012, monsieur ASSOUMA Taïrou a saisi le tribunal de première instance de 1<sup>ère</sup> classe de Parakou, statuant en matière civile de droit de propriété foncière, d'une demande de confirmation de droit de propriété contre ASSOUMA Taïrou ; ----- --Au soutien de sa demande, le requérant explique que suite au décès de leur feu père en 1995, leur concession familiale sise au quartier Bakincoura à Parakou fut partagée entre tous ses héritiers par leur frère aîné ASSOUMA Imourana ; ----- --Qu'il était absent au moment du partage et n'a reçu en conséquence que l'une des boutiques qui fait corps avec ladite concession et qu'il a dû transformer en un studio pour lui servir d'habitation ; ----- --Que pour des raisons de commodités, il a entrepris de créer une ouverture de ce local sur la portion restante de la concession ; mais il fut surpris de rencontrer l'opposition de son frère ASSOUMA Nassirou au motif qu'il entendait ériger une construction sur l'espace ciblé ; ----- --Que celui-ci avait pourtant reçu comme quote -part de ce partage une chambre un séjour qu'il a donné à bail et y perçoit le loyer pour son propre compte ; ----- --Que c'est ce qui justifie la saisine du tribunal de ceans afin que son droit de propriété soit confirmé sur cette portion de la</p>
---	--



que le défendeur cesse de le troubler dans la jouissance paisible de son droit ;-----

—En réplique, ASSOUMA Nassirou soutien que la portion en cause ne fait pas partie de la concession dont ils ont tous héritée ; il s'agit d'une bande de terre qui fait corps avec la concession familiale et qu'il a remblayée et aménagée bien longtemps avant le partage ;-----

—Que c'est ce qui justifie son opposition au projet de son frère et sollicite également que son droit de propriété soit confirmé sur ladite portion ;-----

—Comparant à l'audience, monsieur ASSOUMA Imourana , administrateur des biens de la succession en cause a fait observer que son frère ASSOUMA Tairou, bien qu'absent au moment du partage, a toutefois approuvé la décision du partage des biens dont ils ont hérités et proposée en conseil de famille ;-----

—Que par ailleurs, la portion en cause n'a pas été attribuée au demandeur lors du partage et ne saurait même lui servir d'arrière-cours puisqu'elle ne jouxte pas le studio de celui-ci mais plutôt une autre chambre dont a héritée un de leur frère décédé ;-----

—La mairie de Parakou, représentée par monsieur BABONI Alassane a fait observer qu'en réalité, la portion discutée entre les héritiers ASSOUMA est en réalité un domaine public et s'oppose à ce qu'elle soit attribuée à l'une quelconque des parties ;-----

—Que la seule concession que puisse accorder la mairie est d'attribuer l'exploitation à une des parties conformément aux textes en vigueur ; dans ce cas, la partie intéressée s'adresse à la mairie pour les conditions de cette exploitation ;-----

—Le transport judiciaire effectué par le tribunal a permis de découvrir que la concession des héritiers ASSOUMA est sise au quartier Bakincoura à Parakou en bordure de la voie bitumée qui quitte la préfecture pour DIAMOND BANK. Erigée sur le même alignement, elle en est séparée par un grand

F

2



caniveau à ciel ouvert qui draine les deux salles. Cette concession n'est pas clôturée et la portion querelée n'est que l'espace d'environ 20 mètres qui sépare le caniveau des bâtiments de ladite concession ;-----

#### DISCUSSION

--Attendu qu'il ressort des débats à la barre et des constatations faites lors du transport judiciaire que la portion discutée entre les héritiers ASSOUMA est en réalité la dépendance d'un canal de drainage exécutée dans un but d'utilité publique par l'autorité municipale ;-----

--Que ce faisant, cette portion relève du domaine public artificiel de la municipalité de Parakou seule habilitée à y accorder un quelconque droit d'occupation conformément aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup> et suivant le décret No 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public ;-----

--Attendu que le juge civil de droit de propriété foncière n'est compétent que pour trancher les litiges domaniaux ;-----

--Que dans ces conditions il y a lieu de se déclarer incompétent et renvoyer les parties à mieux se pourvoir ;-----

#### Par ces motifs,

Statuant publiquement, contradictoirement en matière civile de droit de propriété foncière et en 1<sup>er</sup> ressort :

- Constate que la portion qui jouxte la concession familiale des héritiers ASSOUMA et sise au quartier Bakinnoura à Parakou relève du domaine public de la mairie de Parakou ;-----
- Se déclare en conséquence incompétent ;-----
- Renvoie les parties à mieux se pourvoir ;-----

Délai d'appel : 01 mois ;-----

**LE PRESIDENT.-**

  
**Alevra GOUDA Epouse BACO**

**LE GREFFIER.-**

  
**Djimidou IDRISOU**



°DCC 09-058 du 28avril 2009. Demande de confirmation de droit de propriété ; confusion du domaine public avec l'immeuble reçu en héritage.

*occupé avec un bail de domaine public*

## DÉCISION DCC 09-058 DU 28 AVRIL 2009

**Droits économiques et sociaux. Occupation d'espace public. Droit de propriété.**  
**Payement illégal de redevances à des héritiers. Litige entre une mairie et des héritiers à propos d'un espace mis en bail.**  
**Précisions sur la localisation du premier par rapport aux bornes du site foncier en possession des héritiers.**  
**Moyen de violation du domicile et d'atteinte à la dignité des héritiers invoqué. Conformité.**

**La Cour Constitutionnelle,**

Baie d'une requête du 27 juin 2007 enregistrée à son Secrétariat sous le numéro 1694099/REC, par laquelle les héritiers de feu Jean ADJILE BOSSOU forment un recours contre le Maire de Dassa-Zoumè pour violation de la Constitution ;

**VU** la Constitution du 11 décembre 1990 ;

**VU** la Loi n°91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;

**VU** le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Du Maître Robert S. M. DOSSOU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que les requérants exposent : « ... Le site sur lequel est construit le logement de Monsieur DOSSOU est un terrain qui a été restitué au régime foncier national sous le numéro titre foncier n° 124 au cercle de Sissala après le bornage réalisé par le géomètre GEORGE G. le 20 septembre 1966.

Depuis cette date jusqu'à janvier 2006, aucun problème relatif à la position des bornes n'a été soulevé par les différentes autorités administratives qui se sont succédé du fait que les mesures sur le terrain correspondent à celles de terrain.

Ainsi, dans le cadre de l'exploitation dudit terrain, un contrat de location de bail pour un bar a été conclu verbalement entre un Burkinaabé et les héritiers, à qui une partie du terrain fut louée à un montant de vingt mille (20.000) francs CFA. Rappelons que ce bar actuellement incendié entre les héritiers et la Mairie a été construit par le Burkinaabé et les héritiers aux fins d'une restauration. Force serait de constater que le Maire brandissant le nom de l'Etat a, par ce contrat, nommé le Burkinaabé qui initialement versait le loyer aux héritiers à la faire reconnaître pour compter de janvier 2006 entre les mains du chef des affaires administratives de son institution au lieu du chef des affaires financières.

Cherchant à comprendre cet échec, il nous a été remis un nouveau croquis du terrain du TF n° 124 réalisé cette fois-ci sur demande du Maire par le géomètre ALLÉJINOU. Ce croquis au détriment de l'intérêt avoué au rang des minutes du notaire ADJILLO à Pate-Novo, à TIGN, au service des domaines et de la propriété foncière de même qu'il la Cour d'Appel de Cotonou etc..., sur les points suivants :

- la partie du domaine, tracée en trait fin dont le milieu portait l'inscription TF n°75 a été supprimée ;
- dans la partie nord-ouest dont le Maire proclame la paternité de l'Administration est mentionnée « famille BOSSOU/BOSSOU » ;
- la longueur du terrain mesurant 57,51 m sur le TF initial mesure 57,976 m sur le TF du maire.

En analysant, on se pose la question de savoir pourquoi a-t-il été supprimé la partie inscrite TF n°75 au nouveau croquis malgré que celle ne relève pas du domaine de l'Administration.

En tout cas, au regard de ce qui précède, les héritiers de feu Jean BOSSOU ADJILE adressent leur requête à la Haute Juridiction pour qu'elle puisse statuer sur les différents agissements du Maire de Dassa-Zoumè et statuer sur la violation du domicile dont ils ont été l'objet conformément à l'article 20 de la Loi n°90-002 du 11.12.90, qui n'a le droit de violer le domicile d'un citoyen.

Le feu étant habité, a-t-il le droit d'y commettre un glissement pour prendre une mesure sans la présence des propriétaires légitimes ?

Cette violation de notre domicile par le Maire de Dassa-Zoumè constitue une atteinte à la dignité des héritiers de feu Jean BOSSOU ADJILE qui est contraire à la Constitution.

D'autre part, selon la Charte Africaine des droits de l'homme et des Droits de l'Homme, l'autorité communale, au regard de la loi, a l'obligation de garantir la dignité des héritiers, ou tout être humain a droit à sa dignité ; que, de ce qui précède et en attendant que les tribunaux de l'ordre judiciaire ne se prononcent sur les questions relevant de leur compétence, nous recommandons la Haute Juridiction d'étudier les problèmes posés par les héritiers conformément à la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, Monsieur Mathias Y. TOSSOU Maire de la commune de Dassa-Zoumè déclare : « ... la mairie dans le cadre des stratégies de mobilisation des ressources nécessaires pour le développement de la commune a procédé à un recensement systématique des matières imposables dans lesquels les occupations de domaine public. Lors de cette opération il a été constaté que Monsieur DIMA ADJILE (M. burkinabé) payait des redevances pour l'occupation d'un espace public mis devant la porte de ses héritiers de feu Jean ADJILE BOSSOU. La mairie a estimé que cette perception était illégale et a recommandé que Monsieur DIMA ADJILE cesse de percevoir les redevances d'occupation de domaine dans les locaux de la commune. Cette décision a été contestée par Monsieur ADJILE Jérôme et pour le manifestier, a décidé de renvoyer tous ceux qui sont installés devant sa parcelle et qui refusent de lui payer des redevances. Fait à la persistance de la crise entretenue par le sieur ADJILE Jérôme [il demande à ALLÉJINOU Géraud (opérateur géomètre) de me fournir des précisions sur la localisation de DIMA ADJILE par rapport aux bornes du TF n° 124. A l'issue des travaux de terrain, une rencontre a été organisée entre la mairie, les héritiers de feu Jean ADJILE BOSSOU et certains membres de la famille en présence de l'opérateur géomètre pour clarifier la situation. » ;

Considérant que l'article 20 de la Constitution et l'article 5 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples disposent : « Le domicile est inviolable. Il ne peut y être effectué de visites domiciliaires ou de perquisitions que dans les formes et les conditions prévues par la loi. » ; « Tout individu a droit au respect de sa dignité inhérente à la personne humaine et à la reconnaissance de sa personnalité juridique. Toute forme d'exploitation et d'avilissement de l'homme notamment l'esclavage, le trafic des personnes, la traite physique ou morale, et les peines ou les traitements aussi inhumains ou dégradants sont interdits. » ;

Considérant que les éléments du dossier révèlent que contrairement aux alléguations des héritiers ADJILE BOSSOU qui prétendent que les

travaux d'identification des bornes ont été effectués en leur absence, le rapport de géomètre Géraud ALLÉJINOU daté du 14 septembre 2006 mentionne que « les travaux ont été effectués en présence de : ADJILE BOSSOU Bérénice, ADJILE BOSSOU Frank, ADJILE BOSSOU Jérôme » ; que les intéressés ont signé ledit rapport ; que, par ailleurs, les frais de ces travaux ont été supportés par les héritiers de feu ADJILE BOSSOU Jean par le biais de ADJILE BOSSOU Bérénice signataire de la discharge alléguée audit géomètre le 14 septembre 2006 ; qu'il n'y a donc ni violation de domicile ni atteinte à la dignité des héritiers ADJILE BOSSOU ;

### DÉCIDE :

**Article 1.** Il n'y a pas violation de la Constitution.

**Article 2.** La présente décision sera notifiée à Monsieur Jean ADJILE BOSSOU, au Maire de la commune de Dassa-Zoumè et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-huit avril deux mille neuf,

Monsieur Robert S. M. DOSSOU	Président
Madame Marceline C. GBEHA AFOUDA	Vice-Présidente
Monsieur Bernard D. DIOGBOE	Membre
Monsieur Théodore HOLO	Membre
Madame Yvina Zimé KORA-YARDU	Membre
Madame Clémence YMBERE DANSSOU	Membre

Le Rapporteur, **Robert S. M. DOSSOU**

Le Président, **Robert S. M. DOSSOU**

- **Occupation sans titre, spoliation, stellionat**

°°Affaire GBEDO/ YONGOU. Occupation sans titre de la parcelle d'autrui.  
Occupation de parcelle sans aucune formalité administrative avec la complicité des  
autorités municipales.

**JUGEMENT CONTRADICTOIRE**

N°34/13 du 29/05/13  
\*\*\*\*\*  
DOSSIER N°02577 RG-11 *Appel*  
\*\*\*\*\*

**Affaire :**  
GBEDO Jeanne A.  
Contre  
YONGOU Gaston  
\*\*\*\*\*

**Objet :**  
Confirmation de droit de propriété

**TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE DE  
PREMIERE CLASSE DE PARAKOU**  
\*\*\*\*\*  
**CHAMBRE DES BIENS**  
\*\*\*\*\*  
**COMPOSITION**

**PRESIDENT :** Aleyya GOUDA Epouse BACO ; -----  
**ASSESEURS :** Frédéric AZON et Marc SACCA ; -----  
**GREFFIER :** Cosme DEGLA ; -----

**MODE DE SAISINE**

-- Par requête en date à Parakou du 29 Mai 2013 ; -----  
-- Débat le 29 Mai 2013 en audience publique ; -----  
-- Jugement contradictoire en premier ressort ; -----  
-- Prononcé le 29 Mai 2013 en audience publique ; -----

**PARTIES EN CAUSE**

**Demandeur :** GBEDO Jeanne A. ; -----  
**Défendeurs :** YONGOU Gaston ; -----

**LE TRIBUNAL**


-- Par requête du 21 décembre 2011, madame GBEDO Jeanne a saisi le Tribunal de Première Instance de 1ère Classe de Parakou, statuant en matière traditionnelle (biens), d'une demande de confirmation de droit de propriété contre YONGOU Gaston ; -----

-- Pour soutenir cette demande, la requérante expose en substance que sa mère MAMA-LAWANI Adama avait acquis pour tous ses enfants, il y a une vingtaine d'années, plusieurs parcelles non encore loties sises toutes au quartier Nima à Parakou ; -----

-- Qu'à la suite du lotissement de la zone, elle a été recasée sur la parcelle « L » du lot 2140 qui lui avait été identifiée ; mais courant 2003, elle a dû quitter Parakou pour des raisons de service pour y revenir en 2009 ; -----

-- Qu'elle voulait entreprendre une construction sur sa parcelle et a sollicité que celle-ci lui soit identifiée par les agents de l'IGN ; mais une fois sur le terrain, ils ont constaté que le défendeur YONGOU a érigé un bâtiment sur sa parcelle limitrophe de la sienne qu'il occupe également ; -----

-- Que pour éviter la démolition de ce bâtiment, celui-ci l'avait supplié d'accepter la mutation avec la sienne ; mais une fois à la Mairie pour les formalités, une de ses filles s'est opposée au motif que leur parcelle est plus grande ; -----



*SARON de la cour*  
*le 29/05/13*  
*15*

*12*



-- Qu'elle a donc demandé que sa parcelle lui soit restituée mais le défendeur refuse de déguerpir et vient de fermer le puits qu'il a foré entre les deux parcelles tout en ajoutant qu'il doit récupérer la portion que ce puits a occupé sur sa parcelle ; -----

-- Qu'elle a donc saisi le Tribunal de céans afin que son droit de propriété soit confirmé sur sa parcelle et que YONGOU Gaston y déguerpisse afin qu'elle puisse construire sa maison ; -----

-- Pour se défendre, YONGOU Gaston explique qu'il a acquis, bien avant le lotissement, auprès de TCHOBA Kpagré, une parcelle de 40/20m sise au quartier Nima suivant convention de vente du 10 octobre 1987 ; -----

-- Qu'à la suite des travaux de lotissement, il a été recasé sur la parcelle « K » du lot 2140 sur laquelle il a construit et y vit avec sa famille ; -----

-- Qu'ayant installé son moulin sur la parcelle en cause limitrophe de la sienne, il s'est alors adressé au délégué TAMPOHORO Louis pour que cette parcelle lui soit octroyée ; c'est ainsi que celui-ci lui avait dit avoir négocié pour son compte à la Mairie de Parakou qui lui a dorénavant accordé la dite parcelle ; -----

-- Que pour l'en convaincre, il lui a remis ce bout de papier sur lequel est mentionné « *nouvelle situation parcelle C 2158 GBEDO Jeanne ; ancienne situation parcelle L 2140 GBEDO Jeanne* » ; -----

-- Qu'il reconnaît avoir accepté et gardé ce bout de papier comme pièce relative à la parcelle discutée quand bien même il n'indique nulle part que cette parcelle lui a été octroyée ; -----

-- Que lorsque le litige est né, il s'est rendu à l'IGN qui l'a renvoyé au service des affaires domaniales de la Mairie de Parakou avec le message suivant : *Mr Mick. Bien vouloir me donner les références suivant ces noms au PV de Nima. GBEDO Jeanne : lot 2158 parcelle C doit 90 000 F. YONGOU BEYENON Gaston lot 2140 parcelle I et K doit 90 000 F* ; -----

-- Qu'une fois à la Mairie, il a été inscrit en marge de ce message après vérification : *lot 2140/k 90 000F + 36 200F* ; en lui faisant comprendre que les parcelles « k » et « l » lui appartiennent et que c'est la C du lot 2158 qui est pour la demanderesse ; -----



- Que rassuré, il s'est acquitté des frais de lotissement d'un montant de quatre vingt dix mille (90 000) francs relativement à la parcelle « l » au deuxième arrondissement de Parakou suivant reçu du 24 Janvier 2012 ; -----
- Qu'il ignore qui occupait la parcelle discutée mais il reconnaît qu'elle ne lui appartenait pas à l'issue du lotissement ; -----
- Comparant à l'audience pour le compte de l'IGN, madame GARBA Fouléra a produit au dossier une copie du relevé d'état des lieux qui indique que dame GBEDO Jeanne a été relevé sous le N° EL 363 avec comme apport 785m<sup>2</sup> ; de même qu'une copie du répertoire de recasement qui désigne toujours madame GBEDO Jeanne comme attributaire de la parcelle en cause depuis le 19 décembre 2000 ; -----
- Quant à BABONI Alassane représentant la Mairie, il a fait observer qu'effectivement, madame GBEDO Jeanne avait un apport de 785 m<sup>2</sup> et a été recasée sur la parcelle en cause d'une superficie de 488m<sup>2</sup> après avoir été relevée à l'état des lieux EL 363 ; -----
- Qu'en ce qui concerne YONGOU Gaston, il a été relevé à l'état des lieux EL 21 avec un apport de 649 m<sup>2</sup> pour une surface attribuable de 389m<sup>2</sup> ; mais il a été recasé sur la parcelle « k » qui a une superficie de 510m<sup>2</sup> suivant procès-verbal du 19 décembre 2000 ; -----
- Qu'il s'est acquitté de 70 000 F au titre des frais de lotissement et reste devoir la somme de 36 200 F composé du solde de 20 000 F pour les 90 000 F des frais de lotissement et 16 200F pour la portion de terre à lui accordée au regard de son apport initiale ; -----
- Mais que curieusement, sur le procès-verbal de recasement du 26 Décembre 2002, on constate que monsieur YONGOU n'a plus une seule parcelle mais deux que sont les parcelles « k » et « l » en cause ; ce faisant, le nom de dame GBEDO a disparu de la parcelle discutée pour réapparaître sur la parcelle « c » du lot 2158 ; -----
- Que pour qu'il en soit ainsi, monsieur YONGOU Gaston devrait exhiber soit un acte de donation, soit une convention de vente, soit un procès-verbal de règlement de litige entre GBEDO Jeanne et lui ; -----



DISCUSSION

- Attendu que madame GBEDO Jeanne sollicite la confirmation de son droit de propriété sur la parcelle « L » du lot 2140 sise au quartier Nima à Parakou que lui a acquise sa mère MAMA MAWANI Adama et sur laquelle elle a été relevée et recasée à l'issue du lotissement de la zone ; -----
- Qu'en vertu du reçu de paiement des frais de lotissement du 24 Janvier 2012 et de différents avis d'imposition, YONGOU Gaston revendique la propriété de la même parcelle, limitrophe de la sienne qu'il a négociée à La Mairie par l'entremise du délégué TAMPOHORO Louis ; -----
- Mais attendu d'une part, que non seulement le reçu de paiement dont se prévaut YONGOU Gaston n'est pas un titre de propriété mais encore il s'agit d'une pièce établie en pleine procédure, le tribunal de céans ayant été saisi par requête du 21 décembre 2011 ; -----
- Que dès lors, il convient l'écartier des pièces du dossier ; -
- Que d'autre part, il ressort de l'analyse des pièces de la procédure que YONGOU Gaston, a été relevé à l'état des lieux EL 21 avec un apport de 649 m<sup>2</sup> pour une surface attribuable de 389m<sup>2</sup> ; cependant, il a été recasé sur la parcelle « k » d'une superficie de 510m<sup>2</sup> suivant procès-verbal du 19 décembre 2000 ; -----
- Qu'au titre de ce surplus, il restait encore devoir à la Mairie, la somme de 16 200F en plus du solde de 20 000F pour avoir déjà payé 70 000 F de frais de lotissement ; -----
- Qu'au lieu de payer cette dette, YONGOU s'est précipité pour s'acquitter, des frais de lotissement relativement à la parcelle « L » en cause qu'il a pourtant reconnu ne pas l'appartenir à l'issue du lotissement et pour laquelle il avait préalablement, supplié dame GBEDO d'accepter une mutation avec la sienne qu'est la « k » ; -----
- Attendu enfin que pour parfaire son œuvre, YONGOU Gaston a pu se faire attribuaire la parcelle querellée suivant un procès-verbal de recasement du 2 décembre 2002 au mépris du répertoire définitif de recasement du 19 décembre 2000 qui lui a octroyé la parcelle « k » du même lot en même temps qu'il indique GBEDO Jeanne sur ladite parcelle ; -----



— Que pourtant, il n'a justifié pour l'obtenir, ni d'un acte de donation, ni d'une convention de vente, ni d'un procès-verbal de règlement à l'amiable entre GBEDO Jeanne et lui ;

— Que dans ces conditions, il convient le débouter et confirmer purement et simplement le droit de propriété de GBEDO Jeanne sur la parcelle discutée ;

### PAR CES MOTIFS

— Statuant publiquement, contradictoirement, en matière traditionnelle (biens), en présence des assesseurs représentant les coutumes des parties et en premier ressort :


- Reçoit madame GBEDO Jeanne en son action et l'y déclare bien fondée ;
- Constate que le reçu de paiement des frais de lotissement du 24 Janvier 2012 de YONGOU Gaston sur la parcelle « L » du lot 2140 sise à Nima à Parakou a été établi en cours de procédure ;
- L'écarte en conséquence des pièces du dossier ;
- Constate par ailleurs qu'après avoir été relevé à l'état des lieux EL 21 avec un apport de 649 m<sup>2</sup> pour une surface attribuable de 389m<sup>2</sup>, YONGOU Gaston a été recasé sur la parcelle « k » d'une superficie de 510m<sup>2</sup> suivant répertoire définitif de recasement du 19 décembre 2000 ;
- Constate également qu'il restait encore devoir à la Mairie, la somme de 16 200F au titre de ce surplus ;
- Constate également que sur le même répertoire, la parcelle « L » du lot 2140 a été attribuée à madame GBEDO Jeanne ;
- Constate enfin que sans aucun acte de donation ni convention de vente, ni procès-verbal de règlement à l'amiable, la dite parcelle a été à nouveau accordée à YONGOU Gaston ;
- Le déboute dès lors de sa demande reconventionnelle ;
- Confirme le droit de propriété de madame GBEDO Jeanne sur la parcelle « L » du lot 2140 du lotissement de Nima à Parakou ;
- Ordonne le déguerpissement de YONGOU Gaston, corps et biens ainsi que de toutes personnes de son chef de cette parcelle sous astreintes comminatoires de 50 000 F par jour de résistance ;



*2012/01/26  
1/2012/01/26  
d. 2012/01/26*

*12*


- Lui fait défense ainsi qu'à toutes personnes de son chef, d'avoir à troubler madame GBEDO Jeanne dans la jouissance paisible de son bien sous astreintes comminatoires de 20 000 F. par acte de trouble ; -----  
-- Délai d'appel : Un (01) mois ; -----

  
**LE PRÉSIDENT.**

  
**LE GREFFIER.**

SUIVANT LES SIGNATURES  
Pour Copie Certifiée Conforme  
Parakou Le 23/08 2013  
**LE GREFFIER EN CHEF**




  
**Cosme DEGLA**

°Affaire ODJO HODONOU/ MOUSSILIOU. Occupation de la parcelle d'autrui sans titre justificatif.

REPUBLIQUE DU BENIN  
COUR D'APPEL DE COTONOU  
TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE  
DE PARAKOU  
DROIT CIVIL LOCAL  
N°105/93 DU JUGEMENT  
N°417/AC-92 DU ROLE  
AFFAIRE  
ODJO née HODONOU Marie Marguérite  
c/  
MOUSSILIOU Adam  
Réclamation de droit de propriété

AUDIENCE PUBLIQUE ET ORDINAIRE DU  
22 JUILLET 1993  
A l'audience publique et ordinaire  
du Tribunal de Première Instance de  
Parakou, du 22 Juillet 1993, tenue  
pour les affaires traditionnelles par:  
--Cyprien P. BOKO, Président du Tribu-  
nal ;  
--Avec l'assistance de Me Donatien H.  
VIGNINO, Greffier ;  
--CKOSSI G.B. Monsi, Interprète ad'hoc  
A été rendu le jugement ci-après :--  
Entre la nommée: ODJO née HODONOU  
Marie Marguérite: domiciliée à PARAKOU  
quartier Gâh;  
-----DEMANDERESSE -----  
Comparant et concluant en personne  
à l'audience ;  
-----D'UNE PART -----  
Et le nommé: MOUSSILIOU Adam: Soudou  
domicilié à Parakou quartier Sinagourou  
-----DEFENDEUR -----  
Comparant et concluant en personne  
à l'audience ;  
-----D'AUTRE PART -----  
-----POINT DES FAITS -----  
Par requête en date à Parakou du 14  
Décembre 1992, dame ODJO née HODONOU  
Marie Marguérite a saisi le Tribunal  
de céans chambre des biens d'une deman-  
de en réclamation de droit de propriété  
contre le sieur MOUSSILIOU Adam ;  
Sur quoi la cause a été inscrite au  
rôle du Tribunal sous le n°417/AC-92  
pour l'audience du 14 Janvier 1993 ;  
A cette date et jours suivants la  
cause a été successivement renvoyée  
jusqu'au 21 Avril 1993 ;  
.../...



... 20 ...  
--Advenus cette audience, l'affaire a été mise en délibéré pour jugement être rendu le 10 Juin 1993 puis prorogé au 1er Juillet 1993 et 23 Juillet 1993 pour jugement être rendu ;-----  
-----  
--Advenus cette ultime audience, le Tribunal après en avoir délibéré conformément à la loi, a statué en ces termes ;-----  
-----LE TRIBUNAL-----  
-----  
--Vu les pièces du dossier ;-----  
--Où les parties en leurs explications et conclusions orales ;-----  
--Après en avoir délibéré conformément à la loi ;-----  
-----  
--Attendu que par requête en date à PARAKOU du 14 Décembre 1992, dans ODJO née NOKKROU Marie Marguérite, domiciliée à PARAKOU quartier C&H a saisi le Tribunal de Première Instance de PARAKOU d'une action en réclamation de droit de propriété immobilière contre le sieur NOUSSILIOU Adam soudeur à Sinangouro  
-----  
--Attendu qu'à l'appui de sa demande dans ODJO expose qu'elle a acquis depuis le 11 Novembre 1987 deux parcelles de terrain, l'une du lot 872 et l'autre du lot 874 ;-----  
--qu'après avoir accompli les formalités requises le permis d'habiter n°5/215/SG/SAGD du 24 Octobre 1988 lui a été délivré ;-----  
--qu'elle a été surprise de constater que le sieur NOUSSILIOU Adam a entrepris de clôturer ladite parcelle, lui contestant ainsi son droit de propriété ;-----  
--qu'elle a recours à la justice pour avoir voir confirmer son droit de propriété sur ladite parcelle ;-----  
--Attendu que le sieur NOUSSILIOU Adam déclare que dans les lieux il a un champ depuis 1973; qu'il y a fait une plantation de manguiers ;-----  
-----  
.../...

de s'op...  
not é...  
suffisants d'appréciation permettant d'arbitrer à deux cent mille (200.000) francs la valeur de ladite clôture ;  
--qu'il échet de condamner dame ODJO, née HODONOU Marie Marguérite à lui rembourser cette somme ;  
--PAR CES MOTIFS--  
--Statuant publiquement contradictoirement en matière traditionnelle et en premier ressort ;  
--Dit et juge que la parcelle e lot 872 Sinangourou est la propriété de dame ODJO née HODONOU Marie Marguérite ;  
--La condamne à rembourser à MOUSSILIOU Adam la somme de deux cent mille (200.000) francs, valeur de la clôture édiflée autour de la parcelle ;  
--Fait défense à MOUSSILIOU Adam d'avoir à la troubler dans la jouissance paisible de son droit ;  
--Avisé les parties qu'elles disposent du délai d'un mois pour interjeter appel du présent jugement ;  
--Ainsi fait, jugé et prononcé publiquement les jour, mois et an que dessus ;  
--Et ont signé le Président et le Greffier ;  
--SUIVENT LES SIGNATURES --  
POUR COPIE CERTIFIEE CONFORME  
PARAKOU, LE 10 JUILLET 1996  
GREFFIER EN CHEF,  
HANSOUNOU EZIN.

--qu'il n'a produit à l'appui aucune pièce justificative ;-----  
--Atténué que le Tribunal dispose d'éléments suffisants d'appréciation permettant d'arbitrer à deux cent mille (200.000) francs la valeur de ladite clôture ;-----  
--qu'il échet de condamner dame ODJO, née HODONOU Marie Marguérite à lui rembourser cette somme ;-----  
--PAR CES MOTIFS-----  
--Statuant publiquement contradictoirement en matière traditionnelle et en premier ressort ;-----  
--Dit et juge que la parcelle e lot 872 Sinangourou est la propriété de dame ODJO née HODONOU Marie Marguérite ;-----  
--La condamne à rembourser à MOUSSILIOU Adam la somme de deux cent mille (200.000) francs, valeur de la clôture édiflée autour de la parcelle ;-----  
--Fait défense à MOUSSILIOU Adam d'avoir à la troubler dans la jouissance paisible de son droit ;-----  
--Avisé les parties qu'elles disposent du délai d'un mois pour interjeter appel du présent jugement ;-----  
--Ainsi fait, jugé et prononcé publiquement les jour, mois et an que dessus ;-----  
--Et ont signé le Président et le Greffier ;-----



GREFFIER EN CHEF,  
HANSOUNOU EZIN.



° DCC 11-061 du 30 septembre 2011. Construction sur une parcelle appartenant à autrui, sans aucun justificatif.

~~DICHIENON DCC 11-061 DU 30 SEPTEMBRE 2011~~

*Droits économiques et sociaux. Droit de propriété. Litige domanial  
Intervention de la Cour  
Incompétence.*

**La Cour Constitutionnelle,**

Saisie d'une requête du 23 novembre 2009 enregistrée à son Secrétariat le 29 décembre 2009 sous le numéro 2284/193/REC, par laquelle Madame Anne KOUTO épouse POGLE introduit devant la Haute Juridiction une «demande d'intervention»;

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

VU la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;

VU le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï Monsieur Jacob ZINSOUNON en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

#### **CONTENU DU RECOURS**

*Considérant* que la requérante expose : « J'ai l'honneur de venir très respectueusement solliciter de votre haute autorité, votre intervention dans le litige qui m'oppose à une prétendue collectivité HOUNGUE de Zogbo représentée par un certain HOUNGUE Clément au sujet des parcelles R et S du lot 3037 quartier Agla Ahogbohoulé Cotonou, enregistrées respectivement aux noms de KOUTO Gabriel et KOUTO Anne épouse POGLE.

En effet, ces parcelles proviennent des états des lieux n°1462F et 1362F établis en octobre 1984 sur le lot n° 3037. Les parcelles R et S de ce lot ont été officiellement attribuées à Monsieur KOUTO Gabriel (P. 3037 R), mon père et Madame KOUTO Anne épouse POGLE (P. 3037 S) la signataire des présentes, lors des séances de recasement au mois de mars 1998.

Il convient de rappeler ici que nous avons acheté ces parcelles à Monsieur ADIGOUN Alphonse, alors agent retraité de l'OCBN, lesquelles parcelles relevaient d'un lot indivis appartenant anciennement à la famille HOUSSOU Kliko de Godomey... Après les séances de recasement, nous avons construit un immeuble pour y loger des locataires.

Mais à notre grande surprise au mois de septembre 2009, pendant que j'étais en déplacement sur l'étranger avec mon époux, notre enfant resté au pays nous a téléphoné à plusieurs reprises pour nous apprendre que des individus ont commencé à ériger les murs de clôture extérieure (donnant dans la rue) qui nous restaient à faire. Sur nos ordres, toutes les tentatives d'arrêter les travaux, même avec l'intervention de la police... ont été vaines.

En effet, suivant l'intervention du commissariat d'Agla qui a saisi les instruments de travail des ouvriers ainsi que quelques sacs de ciment qui étaient sur les lieux, nous devrions retrouver les vrais auteurs de l'opération qui ont fait venir notamment des briques, des graviers et des chaînages d'ailleurs pour hâter les travaux. Mais selon le Commissaire des lieux, un prétendu procureur aurait téléphoné pour faire libérer les ouvriers détenus ainsi que les matériaux saisis.

Dans cette impasse les auteurs du forfait ont achevé leur besogne et ont rasé toutes nos installations y compris les arbres que nous avons plantés (cocotiers, palmiers à huile, bananiers, etc...). Il convient d'ajouter qu'en détruisant notre bâtiment, les malfrats ont chassé nos locataires leur offrant qui vingt cinq mille (25000) francs CFA, qui trente mille (30000) francs CFA leur demandant d'aller trouver à louer ailleurs.

A notre retour, nous avons commis un avocat pour suivre la situation avec nous. Ce dernier a commis un huissier pour constat et notification d'arrêt de travail. Ce qui a été notifié au Sieur Clément HOUNGUE le lundi 02 novembre 2009 à 11 heures 30 minutes devant le délégué de Zogbo, invitant l'intéressé à se présenter à l'audience des référés le jeudi 12 novembre 2009.

Curieusement, encore le lundi 09 novembre les travaux ont repris sur les lieux et avec la permission de notre avocat le 10 novembre, nous avons fait intervenir la Brigade Territoriale d'Agla qui a saisi ciment, pelles, etc... et trois (03) ouvriers, le quatrième ayant pris la fuite. Interrogés, les ouvriers répondent qu'ils ne connaissent pas le nom du maître de l'ouvrage.

Nous étions dans cette situation lorsque le lendemain, mercredi 11 novembre 2009, le C.B.A. (Chef de Brigade Adjoint) nous dit à nouveau que le procureur aurait téléphoné la veille pour ordonner la libération des ouvriers détenus. Toutefois, jusque-là, les objets saisis seraient encore à la brigade.

Notre grand étonnement en cette affaire est que dans un pays de droit, comme celui de la République du Bénin, les grands possédants viennent usurper de manière impunie, le peu dont peuvent disposer les moins nantis. » ; qu'elle conclut : « C'est la question que je viens respectueusement vous présenter, en vous demandant de vouloir bien intervenir auprès des Institutions compétentes en la matière pour nous faire entrer, sans inquiétude, dans nos droits de propriété sur lesdites parcelles. » ;

#### INSTRUCTION DU RECOURS

*Considérant* qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Haute Juridiction, l'Adjudant-chef Zacari G. SOUMANOU, Commandant de la Brigade Territoriale d'Agla écrit : « ... j'ai pris service à la Brigade Territoriale d'Agla le 25 septembre 2009 en tant que Commandant de Brigade. L'Adjudant CAKPO GOSSOU Victor déjà dans l'unité deux (02) ans avant mon arrivée était à l'époque mon adjoint. Compte tenu de sa position d'ancien, il gérait certains dossiers à mon insu sans m'en rendre compte, à l'image de ce dossier-ci. C'est ainsi qu'il a reçu des lettres de votre institution qu'il a gardées par-devers lui. Il a donc fait son départ après les mutations de septembre 2010 pour que j'intercepte la dernière lettre avant de m'imprégner du dossier. » ;

*Considérant* que pour sa part, l'Adjudant CAKPO G. Victor affirme : « le mercredi 10 novembre 2010 (sic), nous trouvant au bureau de notre Brigade ... et avons reçu la visite d'un vieux qui se nommerait KOUTO Gabriel. Ce dernier nous a informé qu'il a un domaine dans le quartier d'Agla-Ahogbohoulé où des maçons seraient en train de clôturer et qu'il souhaite notre intervention pour arrêter les travaux.

Au su de cette information, j'ai instruit certains éléments de nom unité à aller vérifier les informations et m'interpeller les ouvriers. C'est ainsi que trois ouvriers nous ont été conduits avec leurs matériels de travail.

Aussitôt, j'ai informé le Procureur de la République de Cotonou qui m'a instruit d'inviter celui qui a commandé les travaux et de mettre en liberté les ouvriers. Ce que j'ai dû faire.

Le jeudi 11 novembre 2010 (sic), jour où toutes les parties devraient se présenter, seule la partie plaignante a répondu à notre invitation. Comme ce dernier n'a plus retrouvé les ouvriers gardés à vue, il s'est fâché et est reparti.

Après une semaine, le Sieur Clément HOUNGUE, convoqué par nos soins, s'est présenté avec une photocopie d'un certificat d'appel et d'opposition et une décision de justice du Tribunal de Première Instance de Cotonou.

Après avoir pris connaissance des documents, j'ai aussitôt informé de nouveau Monsieur le Procureur de la République de Cotonou qui m'a instruit de lui retourner les matériels de construction et d'informer toutes les parties à se référer à la Cour d'Appel.

En même temps, j'ai informé Monsieur Clément HOUNGUE. Je n'ai plus retrouvé Monsieur Gabriel KOUTO pour l'informer des instructions du Procureur. Depuis ce jour, il ne s'est plus présenté à notre unité. » ;

*Considérant* que le Commissaire de Police de 1ère classe d'Agla-Ménontin, Marcellin NIDJI en ce qui le concerne, déclare : « Sous la mention MC n° 6613 du 12 septembre 2009, le Sieur POGLE Charlemagne s'est plaint contre un inconnu qui clôture à Agla la parcelle de son père absent au Bénin.

J'ai, à deux reprises, émis des convocations par le blais du maçon au maître d'œuvre mais celui-ci ne s'est jamais présenté.

C'est lors de la troisième descente sur le chantier que les matériaux trouvés ont ramenés au Commissariat sous la mention MC 6696 le 15 septembre 2009. Il s'agit de quelques fers à béton, ciment, pousse-pousse, tuyau, etc. je souligne que l'objectif visé est de pouvoir connaître le maître d'œuvre car selon les riverains, c'est notamment que les briques, le sable et autres sont déversés sur le

chantier et personne n'est en mesure de nous donner l'identité de ce nouvel propriétaire y compris même les maçons qui ont choisi de garder un silence et de fuir lors de la dernière descente.

Dans l'attente de voir l'inconnu répondre à mes convocations, c'est le 1er substitut du Procureur de la République, Monsieur Romaric AZALOU qui, par téléphone, m'interpelle sur la descente faite par la police sur le chantier. Après mes explications, il m'avoue qu'il a été contacté par sa hiérarchie et que je suis dessaisi du dossier au profit de la brigade de gendarmerie. J'ai alors déclaré au plaignant mon incompetence à poursuivre son dossier et l'ai orienté vers la brigade de gendarmerie.

Quelques jours plus tard, un appel téléphonique provenant du 1er substitut du Procureur Général, Monsieur AGBELLESSESSI m'instruit de restituer les objets saisis aux propriétaires qui sont de la collectivité HOUNGUE GANDJI. J'ai saisi l'occasion pour rendre compte que personne ne s'était jusque-là présentée pour revendiquer lesdits objets mais il m'a rassuré que les intéressés viendront. Ainsi le jeudi 24 septembre 2009, le nommé Clément HOUNGUE s'est présenté et s'est vu restituer les objets saisis. » ;

#### ANALYSE DU RECOURS

*Considérant* qu'il ressort des éléments du dossier que Madame Anne KOUTO épouse POGLE sollicite l'intervention de la Haute Juridiction dans un litige domanial qui l'oppose à un particulier ; qu'une telle intervention n'entre pas dans le champ de compétence de la Cour tel que défini aux articles 114 et 117 de la Constitution ; qu'en conséquence, il échet pour la Cour de se déclarer incompétente ;

#### DECIDE :

**Article 1er.**- La Cour est incompétente.

**Article 2.**- La présente décision sera notifiée à Madame Anne KOUTO épouse POGLE, à l'Adjudant-Chef Zacari G. SOUMANOU, à l'Adjudant CAKPO G Victor, au Commissaire de Police d'Agla-Ménontin, Marcellin NIDJI, et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le trente septembre deux mille onze,

Madame	Marcelline-C	GBEHA AFOUDA	Vice-Président
Messieurs	Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
	Théodore	HOLO	Membre
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre
Monsieur	Jacob	ZINSOUNON	Membre

Le Rapporteur,

Le Président de séance,

Jacob ZINSOUNON.-

Marcelline-C. GBEHA AFOUDA.-

*spoliation*

## DÉCISION DCC 09-050 DU 24 MARS 2009

*Droits économiques et sociaux. Droit de propriété.  
Litige domanial. Incompétence*

**La Cour Constitutionnelle,**

Saisie d'une requête du 04 décembre 2008 enregistrée à son Secrétariat le 09 décembre 2008 sous le numéro 2148/168/REC, par laquelle Monsieur Etienne M. HOUNGAN introduit devant la Haute Juridiction une « revendication de droit de propriété » ;

**VU** la Constitution du 11 décembre 1990 ;

**VU** la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;

**VU** le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï Madame Clémence YIMBERE DANSOU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

**Considérant** que le requérant expose : « ...dans les années 1975,... j'avais envoyé de l'argent à ma mère pour m'acheter de terrain... elle m'avait acheté deux (02) terrains. Le premier dans le quartier AKPAKPO et le second à KPOCON.

Le premier terrain du quartier AKPAKPO a subi une légère modification, c'est-à-dire la voie a pris une partie et la clôture a été reprise au niveau de la façade principale. Le second terrain n'a subi aucune modification. La clôture de ce terrain a été faite au courant de fin 1976 et début 1977...

Je lui avais remis un reçu qui a été fait à mon nom... pour me le certifier auprès de l'administration. De 1977 jusqu'à ce jour, cela n'a pas été fait. Chaque fois quand je lui réclamais la convention, elle me le dit qu'elle a remis le reçu à un de ses frères qui s'appelle DOSSOU ADANZOUNNON Maurice.

Ce dernier n'a jamais accepté qu'il ait reçu un tel papier. En 1974, je l'avais obligé à m'amener à connaître le propriétaire du terrain. C'est m'avait amené chez une dame qui s'appelle... Jeanne BAKI... ZIKO... Cette dernière n'avait pas voulu me donner la copie du reçu.

En 1992, j'étais allé voir le propriétaire pour l'obtention de la convention, mais négatif. En 1998, avec sa permission, j'ai pu établir la convention qui était restée sans signature, parce qu'elle me dit dans le après demain. Je lui avais bien dit de ne pas dériver la convention à son père et elle m'a répondu oui.

Mais maintenant à ma grande surprise, elle a fait la convention à son père... Le 17 janvier 2006, deux jumeaux se sont présentés vers moi comme futurier de justice me remettant un papier sur lequel c'est écrit assignation en expulsion. La première audience a eu lieu le 27 janvier 2006.

Le Président du tribunal m'a demandé de lui photocopier tous les papiers que je lui ai montrés, cela a été fait... La troisième audience était le 14 avril 2006. Elle s'est présentée avec un faux document... c'est Monsieur de la Mairie de Dohlon qui lui faisait ces faux papiers, c'est Monsieur ZINZINDHOUN Martin; même la convention qu'elle détient, il n'y a même pas de copie dans les chronos de la Mairie...

Le mois de mai 2006, j'étais allé au tribunal pour avoir un renseignements sur le jugement après du greffier maître DEKPE qui me disait qu'il y aura une audience le 23 mai 2006. Je n'étais pas allé le jour-là, mais non. Je suis allé le voir et lui ai demandé quand est-ce que le jugement sera fait; il me dit qu'il ne sait même quand est-ce que cela sera. A ma grande surprise j'étais allé au tribunal de première instance d'Abomey le 18 et le 20 novembre 2006 et on me dit que le dossier a été vidé et que c'est DASSI ADANZOUNNON qui est le propriétaire du terrain. Et que moi je serai expulsé du terrain condamné avec une amende de 50.000 F par jour... ; qu'il demande à la Haute Juridiction de faire la lumière dans cette affaire.

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligente par la Haute Juridiction, le Président du Tribunal de Première Instance d'Abomey écrit : « ... par exploit d'huissier en date du 17 janvier 2006, dame Houégbé DASSI ADANZOUNNON a saisi le Tribunal de Première Instance d'Abomey saisi par en matière civile de droit moderne, d'une action en expulsion à l'encontre de Monsieur Etienne HOUNGAN

MAZEDEME. Le dossier a été examiné au cours de plusieurs audiences. C'est temps, la grève du personnel non magistrat est venue paralyser tout le secteur judiciaire. A la reprise des activités, Etienne HOUNGAN MAZEDEME a versé aux débats un mémoire et des pièces.

Son antagoniste, la demanderesse Houégbé DASSI ADANZOUNNON, par l'organe de son conseil, Maître Simon TOLI Avocat à la Cour a produit ses conclusions en réplique et pièces.

Le dossier a été alors mis en délibéré et après quelques propositions, vidé le 13 juin 2006.

Je joins à la présente, une copie de la décision n° 2006-CM du 13 juin 2006. - ; que dans son dispositif, la décision n° 2006-CM sus-visée énonce : - PAR CES MOTIFS

Statuant publiquement, contradictoirement, en matière réélèré civil et en premier ressort ;

EN LA FORME

Reçoit DASSI Houégbé ADANZOUNNON en son action ;

AU FOND

L'y déclare fondée ;

Constata que Etienne HOUNGAN MAZEDEME occupe sans titre ni droit, l'immeuble de la requérante sise à Kpocou dans la commune de Dohlon ;

Constata qu'il trouble de ne fait la requérante dans la jouissance paisible de son bien ;

Ordonne son expulsion, tant de sa personne, de ses biens que de tous occupants de son chef de la maison sise à Kpocou (Dohlon) et appartenant à dame DASSI Houégbé ADANZOUNNON sous astime consistant de cinquante mille (50.000) francs CFA par jour de rétention à compter de la signature de la présente décision ;

Ordonne l'exécution provisoire de la présente décision sur minute et avant enregistrement notwithstanding toutes voies de recours ;

Condamne Etienne HOUNGAN MAZEDEME aux dépens

Délai d'Appel : 15 jours - ;

Considérant qu'il résulte des éléments du dossier que la requête de Monsieur Etienne M. HOUNGAN tend en réalité à faire apprécier par la Haute Juridiction le litige domanial qui l'oppose à sa mère, dame DASSI Houégbé ADANZOUNNON ; qu'une telle appréciation ne relève pas du domaine de compétence de la Cour Constitutionnelle tel que défini par les articles 114 et 117 de la Constitution ; que, dès lors, il échet pour elle de se déclarer incompétente ;

## DÉCIDE :

**Article 1er.-** La Cour Constitutionnelle est incompétente.

**Article 2.-** La présente décision sera notifiée à Monsieur Etienne M. HOUNGAN, au Président du Tribunal de Première Instance d'Abomey et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt quatre mars deux mille neuf,

Monsieur Robert S. M.	DOSSOU	Président
Madame Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Présidente
Messieurs Bernard D.	DEGBOE	Membre
Théodore	HOLO	Membre
Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
Robert	TAGNON	Membre
Madame Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Clémence YIMBERE DANSOU.-

Robert S. M. DOSSOU.-



° Affaire BOUKARI/ ZAKARI. Occupation de parcelles d'autrui sans titre,

## CABINET D'AVOCATS Wenceslas de SOUZA

COTONOU, le 09 Juillet 2007

Réf: 0405/07/WS/VA

Monsieur le Maire de la Commune de  
**PARAKOU**

(A l'attention du 2<sup>ème</sup> Adjoint au Maire)

Aff. BOUKARI Kassoum  
C/  
ZAKARI SARIKI

Monsieur le Maire,

Je vous rappelle ma correspondance n° 0791/06/WS/RS en date du 21 novembre 2006 reçue à votre secrétariat le 24 novembre 2006 et les multiples entretiens que j'ai eus avec le 2<sup>ème</sup> Adjoint et avec vous même le mercredi 27 juin 2007 à PARAKOU.

Je constate avec stupéfaction que vous n'avez eu aucune réaction jusque là.

Je suis donc au regret de vous dire que si satisfaction n'est pas donnée à mon client rigoureusement dans un délai de quinze (15) jours à compter de la réception de la présente, je me verrai dans la triste obligation d'exécuter la décision n° 005/03 du 16 avril 2003 rendue par le Tribunal de Première Instance de PARAKOU ainsi que l'ordonnance d'exécution n° 43/2003 du 19 novembre 2003 dont copies sont jointes une fois encore à la présente.

Je n'hésiterai donc pas un seul instant à faire détruire toutes les installations érigées sur le domaine.

Je vous remercie donc de faire droit aux prétentions de mon client qui réclame pour un règlement à l'amiable de ce dossier une somme de Francs CFA QUATRE MILLIONS (4 000 000) représentant les frais de procédure et les titres de propriété portant sur Huit (08) parcelles à ZONGO II.

Je n'arrêterai la procédure que si ladite somme et les documents sont mis à ma disposition pour lui.

Dans cette attente, je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'assurance de mes sentiments distingués.

Wenceslas de SOUZA  
Avocat  
02 BP: 8357-141: 011 4  
TÉLÉFAX 21 30 81 88 Cotonou

- P.J. : 1) Photocopie lettre n° 0791/06/WS/RS en date du 21 novembre 2006,  
2) Photocopie jugement n° 005/03 du 16 avril 2003,  
3) Photocopie ordonnance d'exécution n° 43/2003 du 19 novembre 2003.

Wenceslas de SOUZA  
Avocat à Cotonou

Emile DOSSOU-TANON  
Avocat à Cotonou

Saïfou ADJIBADE  
Collaborateur Juriste

Yves-Alexis ANOHA  
Collaborateur Juriste

Cotonou - Bénin  
quartier ZONGO II  
Résidence ANO  
C.C.P. 8121 - Cotonou  
Tel : 229 30 81 41 / 90 08 65  
Fax : 229 30 81 45  
E-mail : wenceslas\_souza@yahoo.fr

Parakou - quartier Trinité, près  
de l'école Primaire  
"Les Miravillas"  
Tel : 229 61 37 74

# CABINET D'AVOCATS Wenceslas de SOUZA

COTONOU, le 21 Novembre 2006

Réf. : 0791/06/WS/WS/RS

Monsieur le Maire de la Commune  
de



**PARAKOU**  
(A l'Attention du 2<sup>ème</sup> Adjoint au Maire)

Wenceslas de SOUZA  
Avocat à Cotonou

DR. BOSSOU-TANON  
Avocat à Cotonou

DR. ADJIBADE  
Collaborateur Avocat

DR. AKOFA  
Collaborateur Avocat

Aff. : BOUKARI Kassoum  
C/  
ZAKARI SARIKI

Wenceslas de SOUZA  
Avocat à Cotonou  
02 BP 6 01 11 10 01 81  
Tél/Fax 21 50 21 35 Cotonou

Monsieur le Maire,

Je vous rappelle ma lettre n° 232/04/WS-BT/WS/RS en date du 10 Mars 2004 et notre entretien du 16 Novembre 2006 à Parakou.

Je note que mon client n'a pas reçu satisfaction puisque, bien qu'ayant choisi la zone de Zongo II pour les parcelles qui devaient lui être attribuées à titre de dédommagement, rien n'a été fait à ce jour.

Par ailleurs, le chèque ou la somme de QUATRE MILLIONS (4 000 000) de francs CFA qui devait m'être remis pour le compte de Monsieur BOUKARI Kassoum au titre des frais de procédure, des frais de déplacement et d'honoraires d'Avocat ne l'a pas été à ce jour.

Je voudrais pour finir, vous informer que, si satisfaction n'est pas donnée à mon client au plus tard le 30 Novembre 2006, je me verrai dans la triste obligation d'exécuter le jugement n° 005/03 du 16 Avril 2003 qu'a rendu le Tribunal de Première Instance de Parakou le 16 Avril 2003 ainsi que l'ordonnance d'exécution n° 43/2003 du 19 Novembre 2003, dont copies sont jointes à la présente.

Dans cette attente, je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'assurance de mes sentiments distingués.

- P. J. : 1) Photocopie lettre n° 232/04/WS-BT/WS/RS en date du 10 Mars 2004  
2) Photocopie jugement n° 005/03 du 16 Avril 2003  
3) Photocopie ordonnance d'exécution n° 43/2003 du 19 Novembre 2003.-

Lot 07/04/05  
Quartier BACADOU  
Banlieue 470  
C.C.P. 1101 - Cotonou  
Tél : 225 2042401 2042405  
Fax : 225 2042401  
E-mail : wenceslas@soouza.com

Parakou : Quartier Traoua près  
de l'École Française  
"Le Morillon"  
Tél. : 225 2122774

Parakou le 21/11/2006

Jugement contradictoire  
N° 05/03 du 16-04-03  
\*\*\*\*\*

Rég. Général  
STAC-09

AFFAIRE :  
BOUKARI Kassimou  
Contre

Hoirs SARIKI W. Amadou.  
\*\*\*\*\*

NATURE :  
Contestation de droit  
de propriété

TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE  
DE PARAKOU  
\*\*\*\*\*

Chambre civile Traditionnelle (Biens)  
\*\*\*\*\*

Audience Publique Ordinaire du Mercredi  
16 Avril 2003  
\*\*\*\*\*

Composition

Président : Magloire MITCHAI  
Assesseurs : Salé BOURAIMA et Marc SACCA,  
respectivement assesseur de coutume dendi et de  
Coutume Bariba ;-----  
Greffier : Ibouaïma WARAKPE

Wenceslas de SOUZA  
Avocat à la Cour  
02 BP: 6'01 - 12 20 05 0  
Télé/Fax 21 50 81 08 Cotonou

MODE DE SAISINE

- Par requête en date à Parakou du 06 Octobre 1997, Maître de SOUZA, agissant au nom et pour le compte du sieur BOUKARI Kassimou, le Tribunal de Première Instance de Parakou statuant en matière Traditionnelle (Biens) a été saisi d'une action en confirmation de droit de propriété du demandeur qui sollicite par ailleurs du Tribunal : --  
- enjoindre au sieur Djima Sariki de cesser de troubler dans la jouissance paisible de son bien et lui faire défense de se rendre sur la parcelle qui constitue désormais sa propriété ;-----

PARTIES EN CAUSE

Demandeur :  
BOUKARI Kassimou, Transporteur demeurant au quartier Zongo II, assisté de Maître de Souza Wenceslas, Avocat à la cour ;-----  
-- Comparant en personne à l'audience et concluant par l'organe de son conseil ;-----

Défendeur :  
Hoirs SARIKI W. Amadou S/C AMADOU Sariki Djima, Boucher demeurant à Guèma-Parakou ;-----  
-- Comparant et concluant en personne à l'audience ;-----

.../2

LE TRIBUNAL

- Vu les pièces du dossier de la procédure ;-----  
- Ouf les parties en leur moyens, fins et conclusions ;-----

- Par requête en date à Parakou du 06 Octobre 1997 de Maître de Souza agissant au nom et pour le compte du sieur Boukari Kassimou, le Tribunal de Première Instance de Parakou statuant en matière Traditionnelle (des biens) a été saisi d'une action en confirmation du droit de propriété du demandeur qui sollicite par ailleurs du Tribunal :

- Enjoindre au sieur Djima Sariki de cesser de le troubler dans la jouissance paisible de son bien et lui faire défense de se rendre sur la parcelle qui constitue désormais sa propriété ;-----

■ A l'appui de sa requête, le sieur Boukari Kassimou expose qu'il a acquis du sieur Sariki W. Amadou, précédemment chef du village de Guïma et aujourd'hui décédé, une parcelle d'une superficie de un hectare cinq are cinquante ca pour un prix de huit cent mille (800.000) Francs ; qu'il en a fait dresser le levé topographique et a procédé à la division de la dite parcelle de dix parties, chaque partie ayant un numéro dans le lotissement Guïma-Ouest et correspondant à un reçu de frais de lotissement ; qu'en 1985, alors que le chef de District Urbain de Parakou voulait l'aménager pour les transporteurs, il a offert de racheter ce terrain et a payé pour ce faire la somme de cent mille (100.000) Francs contre une quittance n°1088260 en date du 26 Juillet 1985 ; que devenu délégué du village Guïma, El Hadj Mama Sariki, frère de son vendeur se fit payer la somme de deux cent mille (200.000) Francs pour le lotissement soit vingt mille (20.000) Francs par parcelle ; que courant 1995, le Maire de la Commune de Zongo II, le sieur Bio Doko Jean lui réclame quinze mille (15.000) Francs par parcelle, soit cent cinquante mille (150.000)

Francs pour le même lotissement ; qu'en 1997 la même opération fut reprise par les services de la topographie à raison de vingt mille (20.000) Francs par parcelle ; qu'après le lotissement, chaque propriétaire devait payer cent mille (100.000) Francs pour une cession définitive, ce qu'il a versé ; qu'en même temps, il payait ses impôts sur les terrains depuis 1990 ; qu'il a fait toutes ces opérations sans être inquiété mais que curieusement, le sieur Djima Sariki, fils de feu Sariki Amadou, son vendeur, cherche à remettre en cause la vente opérée à son profit et menace de le déposséder ;-----

-- Les défendeurs, après avoir soutenu à la gendarmerie que leur auteur n'a jamais vendu, ni donné la parcelle litigieuse au sieur Boukari Kassimou, se sont abstenus de comparaître devant le tribunal, malgré les diverses convocations et même la sommation à comparaître en date du 11 Janvier 2002 ;-----

#### 1- SUR LA PROPRIETE DE LA PARCELLE

-- Attendu que le demandeur produit au dossier de la procédure diverses pièces notamment :

- deux photocopies du levé topographique en date à Parakou des 10 Novembre 1983 et 24 Janvier 1984 au nom du sieur Boukari Kassimou, établi en présence du délégué de Guèma, de Sariki Amadou (chef traditionnel), du représentant de l'évêché, de Sariki Wahabou Amadou de Mama Séldou et de Boucari Kassoum ;-----

- une attestation de la normalité des conditions de levé du terrain appartenant à Monsieur Boukari Kassoum (El Hadj) en date à Cotonou du 09 Janvier 1998 ;-----

- une photocopie de la division parcellaire ;-----

- Une photocopie du reçu de cent mille (100.000) Francs objet de la quittance n°1088260 du 26 Avril 1985 ;-----

- des photocopies divers reçus de montants respectifs de vingt mille (20.000) Francs en date à Parakou des 12 Juin 1994 ;-----

.../4

- des photocopies de divers reçus de montant respectifs de quinze mille (15.000) Francs correspondant chacun à un numéro de parcelle portant avance frais de lotissement Guéma-Ouest ;-

- des photocopies de reçus de montant vingt mille (20.000) Francs correspondant chacun à un numéro des parcelles ;-----

- un avis d'imposition de l'année 1997 au nom du sieur Boukary Kassoumou ;-----

- un procès-verbal de constat avec sommation de cesser les travaux en date du 07 Octobre 1999 délaissée au sieur Djima Sérîki et au sieur Zakari représentant l'USPP de Guéma ;-----

- Attendu que la parcelle dont s'agit « est un vaste domaine situé au quartier Guéma entre la Direction de la CLCAM Parakou et le domicile du Monsieur Mama Séfîdou. Il est séparé du domaine de la Société SNTN par une voie de dix menant de la Route Inter-Etats Parakou-Malanville vers le quartier Guéma », (cf PV de constat avec sommation de cesser les travaux) ;-----

- Que les dix (10) parcelles issues du morcellement et dont les frais de lotissement ont été payés par le sieur Boukari Kassoumou portent des numéros d'état des lieux 233, 236, 237, 238, 239, 240, 247, 248, 249 et 250, objet de dix reçus de montants de quinze mille (15.000) et vingt mille (20.000) Francs ;-----

- Que lesdits reçus sont établis respectivement aux noms de Boukari Kassoum Salahatou, Boukari Kassoum Madjîlou, Abibou, Zouberou, Boukari Kassoum, Mariama, Mariatou et Tidjani ;-----

- Attendu que les pièces versées aux débats rendant compte de ce que le sieur Boukari Kassoumou a posé des actes de propriété sur les parcelles dont s'agit ;-----

- Attendu par ailleurs que le levé topographique a été fait en présence du sieur Sarîki W. Amadou, vendeur de Boukari Kassoumou ;-----

- Attendu au surplus que le sieur Zakari, représentant de l'USPP interrogé par l'huissier, lui a déclaré : « la parcelle en cause n'est pas ma propriété et rien ne m'oppose au requérant. C'est le chef de la Circonscription Urbaine de Parakou qui

.../5

nous a fait don pour y édifier un bâtiment. Il peut s'en référer à ce dernier » ;-----  
-- Attendu qu'il ne produit aucune pièce à l'appui de ses allégations ;-----  
-- Attendu que le sieur Djima Sariki non plus ne justifie d'aucun droit sur la parcelle par lui contestée au sieur Boukari Kassoumou ;-----  
-- Qu'il convient de constater que c'est profitant du décès de son père, vendeur, que le sieur Djima Sariki a voulu tenter de remettre en cause la vente par lui consentie au sieur Boukari Kassoumou ;---  
-- Attendu qu'ainsi, il ne fait l'ombre d'aucun doute que la parcelle litigieuse est la propriété du sieur Boukari Kassoumou ;-----  
-- Qu'il y a lieu de confirmer le droit de propriété du sieur Boukari Kassoumou sur la parcelle et en conséquence sur les dix (10) parcelles issues de sa division ;-----

2- SUR L'EXPULSION DE TOUS OCCU-  
PANTS DU DOMAINE

-- Attendu que le demandeur produit au dossier un procès-verbal de constat avec sommation de cesser les travaux en date du 07 Octobre 1999 délaissé aux sieurs Djima Sariki et Zakari ;-----  
-- Qu'il ressort dudit procès-verbal que le sieur Djima Sériki, fils de son vendeur Amadou Sariki aujourd'hui décédé, ainsi que le sieur Zakari, représentant de l'USPP de Guéma ont entrepris de s'installer sur ladite parcelle avec l'intention manifeste de se l'approprier...-----  
-- Attendu que l'huissier instrumentaire a constaté « qu'une partie du domaine d'une superficie de sept cent mètre carré (700 m<sup>2</sup>) environ est amputée. Cette partie amputée est entièrement clôturée en matériaux définitifs » ;-----  
-- Attendu que ni le sieur Djima Sariki ni le sieur Zakari n'ont exhibé ni produit aucune pièce justifiant leur occupation du domaine appartenant au sieur Boukari Kassimou ;-----  
- Qu'il y a lieu d'ordonner leur expulsion des lieux ainsi que de tous autres occupants et d'enjoindre au sieur Djima Sariki de cesser de troubler le sieur

...d.6

Boukari Kassoumou dans la jouissance paisible de sa propriété ;

PAR CES MOTIFS

- Statuant publiquement, contradictoirement, en matière traditionnelle (des biens) et en premier ressort :

- dit que la parcelle litigieuse est la propriété du sieur Boukari Kassoumou ;

- Constate que les dix (10) parcelles issues de son morcellement ont été enregistrées suivant leurs numéros à l'état des lieux aux noms de :

- 233 Boukari Kassoum Salahatou
- 236 Soumaïla Boukari Kassoumou
- 237 Boukari Kassoum Madjidou
- 238-239 Boukari Kassoum Abibou
- 240 Boukari Kassoum Zoubérou
- 247 Boukari Kassoum
- 248 Boukari Kassoum Mariama
- 249 Boukari Kassoum Mariatou
- 250 Boukari Kassoum Tidjani

- Ordonne l'expulsion des sieurs Djima Sariki et Zakari, représentant de l'USPP des lieux et fait injonction au sieur Djima Sariki d'avoir à cesser de troubler le sieur Boukari Kassoumou dans la jouissance paisible de son droit de propriété ;

- Avise les parties qu'elles disposent d'un délai d'un mois pour interjeter appel du présent jugement ;

- Ainsi fait, jugé et prononcé publiquement, les jour, mois et an que dessus ;

- Et ont signé le Président et le Greffier ;

Suivent les signatures

POUR COPIE CERTIFIÉE CONFORME

PARAKOU, LE 30 JUILLET 2003

P/ LE GREFFIER EN CHEF,  
LE GREFFIER,




**PROCES VERBAL DE REGLEMENT  
DE LITIGE DOMANIAL**

L'an deux mille treize et le jeudi quatorze mars a eu lieu dans le bureau du chargé du contentieux domanial de la Mairie de Parakou, un règlement de litige domanial entre *Monsieur ALAVO M. Michel*, 3<sup>ème</sup> Adjoint au Maire de Parakou, Tél: 95 45 88 55 et *dame OURA Awawou*, Institutrice à l'EPP Titirou B, Tél: 97 07 24 45 *concernant la parcelle non bornée de 37 m de long sur 27m de large sise au quartier Alaga, voie pavée côté Aéroport, face « Motel AYELAWADJE ».*

A l'issue des débats, *Monsieur ALAVO M. Michel* a reconnu avoir construit sur le domaine de *dame OURA Awawou* et a proposé lui remettre deux (02) parcelles dans le lotissement de Thian Gourou en compensation. Il s'agit des parcelles « q » et « r » du lot 6653.

*Dame OURA Awawou* a accepté la proposition de compensation pour un règlement à l'amiable dudit litige.

Désormais donc, la portion de terre non lotie sise à Alaga, voie pavée côté Aéroport, face « Motel AYELAWADJE » appartient à *Monsieur ALAVO Michel* et les parcelles « q » et « r » du lot 6653 sises à Thian Gourou reviennent à *dame OURA Awawou*.

Les deux (02) parties acceptent les termes de ce règlement et signent le présent procès verbal de règlement de litige pour servir et valoir ce que de droit.

Fait à Parakou, le 14 mars 2013



OURA Awawou.-

Ont signé :



Michel M. ALAVO.-

Le Chef du Service Contentieux Domanial,



Allassan BABONI.-

*Occu Apollata*

° Affaire GBESSO/ TOROU-TOKO N'GOBI. Jugement contradictoire n°42 /15 du08 novembre 2015, spoliation, stellionat, remise en cause de donation.

JUGEMENT CONTRADICTOIRE  
N°42/15 du 08/11/15

DOSSIER N°01214RG-12

Affaire :

GBESSO Paulin

Contre

TOROU N'BONI  
TOKO N'GOBI Seïdou

Objet :

Confirmation de droit de  
propriété

APPAL N° 08/15 du 08/11/15  
TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE DE  
PREMIERE CLASSE DE PARAKOU

CHAMBRE DE DROIT DE PROPRIETE FONCIERE

COMPOSITION

PRESIDENT : Aleyya GOUDA Epouse BACO ; -----

GREFFIER : Djimidou IDRISOU ; -----

MODE DE SAISINE

- Par requête en date à Parakou du 12 Juin 2012 ; -----
- Débat le 18 novembre 2015 en audience publique ; -----
- Jugement contradictoire en premier ressort ; -----
- Prononcé le 18 novembre 2015 en audience publique ; ---

PARTIES EN CAUSE

Demandeur : GBESSO Louis Paulin ; -----

Défendeurs : TOROU N'BONI, TOKO N'GOBI Seïdou ; ---

LE TRIBUNAL

--Par requête en date à Parakou du 12 juin 2012, monsieur GBESSO Louis a saisi le tribunal de première instance de 1<sup>re</sup> classe de Parakou, statuant en matière civile de droit de propriété foncière, d'une demande de confirmation de droit de propriété contre TOROU Boni et TOKO N'GOBI Seïdou ; -----

--Au soutien de sa demande, le requérant explique que pendant qu'il était agent de trésor en poste à Parakou, il a fait la connaissance d'un cultivateur du nom de SEKO KPANTA résidant dans le même quartier que lui et à qui il rendait de multiples services ; -----

x --Qu'en guise de reconnaissance, celui-ci lui a octroyé courtois 1978, un domaine de quatre (04) ha sis à Gah-Gbébou dans le 1<sup>er</sup> arrondissement de la commune de Parakou, pour ses cultures par mesure de prudence, il lui fit signer un acte sous seing privé le 22 décembre 1978, en guise de convention de vente relative au domaine ; -----

x --Que depuis ce moment, il a toujours exploité de manière notoire paisible et sans aucune contestation ledit domaine jusqu'en 2000 où il fut contraint d'abandonner son exploitation pour cause de maladie ; c'est alors que le défendeur TOROU Boni profita du décès de son bienfaiteur et de son absence des lieux pour



s'accaparer d'une grande partie d'environ trois (03) ha dudit domaine au motif que SEKPO KPANTA et lui sont des cousins ; -----

- Que du retour des soins courant 2010 et pour garder les bonnes relations qui ont toujours prévalués entre eux, il a dû se contenter de la portion restante d'une contenance de 01ha 11a 80ca comme en fait foi le levé topographique qu'il y a réalisé ;---

-Mais contre toute attente, TOROU Boni s'en prend à nouveau à sa portion en lui proposant seulement deux parcelles ; que c'est ce qui justifie la saisine du tribunal de céans afin que son droit de propriété soit confirmé sur le reste du domaine reçu de x SEKO KPANTA d'une superficie de 01ha 11a 80ca et que tous les occupant y déguerpiissent ;-----

- Pour se défendre, TOROU Boni soutient qu'il est propriétaire d'un vaste domaine sur lequel son petit-fils SEKO KPANTA a autorisé son ami GBESSO Louis à faire le champ ; qu'il n'a jamais été question d'une donation ou d'une vente faite au profit du demandeur par son petit-fils ;-----

- Qu'il reconnaît que SEKO KPANTA ne s'est pas adressé à lui mais a plutôt requis l'autorisation des plus anciens pour installer GBESSO Louis sur le domaine ;-----

-Qu'en réalité, il ignore pendant combien de temps celui-ci a exploité le domaine en cause ; c'est le nommé TOKO N'GOBI Séidou qui lui a donné une parcelle dudit domaine après en avoir pris deux pour lui avoir facilité la prise de ces terres ;-----

-Quant à TOKO N'GOBI Séidou, il a déclaré que pendant longtemps, il fut absent du village puisqu'il était agent des travaux publics ; c'est à son retour après sa retraite que son cousin TOROU Boni lui fit comprendre que de toutes leurs terres, il ne restait que celles occupées par GBESSO Louis mais qu'il n'exploite plus depuis environ cinq années ;-----

-Que fort de ces informations reçues de TOROU Boni, il fit appel au géomètre Mohaméd Saliou pour lui délimiter et morceler le domaine en cause ;-----

-Que suite au morcellement, il a vendu deux parcelles, après avoir donnée une à TOROU Boni et réservé trois au demandeur

9



puisque'il estime que celui-ci ne pouvait occuper pendant tout ce temps sans rien avoir ; -----

--Comparant et déposant à la barre, TOROU BONI Abdoulaye soutient que le domaine en cause appartient à feu SEKO KPANTA qui a donné au demandeur GBESSO Louis, la portion qu'il a occupée et exploité pendant plusieurs années ;-----

--Que SEKO KPANTA lui-même a reçu ce domaine des sages de Orou-Guérérou, tous aujourd'hui décédés ; que TOKO N'GOBI Séidou lui a fait appel pour servir de témoin ; en réalité, c'est lui qui a arraché la portion en cause à GBESSO Louis ; en échange de son témoignage, il a donné une parcelle à son père TOROU Boni ;-----

x --SEKO KPANTA Sabi, neveu de feu SEKO KPANTA a aussi comparu pour déclarer à la barre que son feu oncle avait donné à son ami GBESSO Louis un vaste domaine que celui-ci exploitait depuis le temps du feu Président Hubert-MAGA ;-----

--Que pendant tout ce temps, TOROU Boni était bien au village et n'a jamais revendiqué ce domaine ni contesté la donation ou l'occupation des lieux faite par le demandeur ; il a attendu la mort de son oncle pour s'associer à d'autres dans le vil dessein de s'approprier le domaine ;-----

--Qu'il pouvait aussi revendiquer ledit domaine mais il ne le fera jamais puisqu'il respecte la parole donnée ; son feu oncle a donné le domaine en cause à GBESSO Louis et ce domaine restera sa propriété même après la mort du donateur ;-----

--Rendant compte au tribunal de la reconstitution du domaine revendiqué par GBESSO Louis, monsieur BABONI Allassane, pour le compte du service des affaires domaniales de la Mairie, a fait observer qu'au sud-ouest dudit domaine, les limites indiquées par le demandeur prennent en compte deux (02) parcelles occupées par dame MOUSTAPHA Salamitou ;-----

--Que celle-ci a pour vendeur ADAM Moutairou et a complanté tout son domaine d'anacardiés y compris les deux parcelles en cause ;-----

--Que s'agissant du reste du domaine d'une superficie de 7497 m2 et occupé par les différents acquéreurs de TOROU Boni et TOKO N'GOBI Séidou, il a été morcelé en neuf (09) parcelles de



*[Handwritten signature]*

*[Handwritten mark]*

sorte que la revendication de GBESSO Louis porte sur 11 parcelles ;

—Suite à cette reconstitution, le demandeur GBESSO Louis a souligné que c'est sur son autorisation que monsieur ADAM Moutaïrou a occupé la portion vendue à dame MOUSTAPHA Salamatou ; que pourtant, il s'était opposé à sa demande et n'a cédé que suite à l'intervention d'un des sages du quartier à qui feu SEKO KPANTA l'avait confié pour tout problème relatif au domaine en cause ;

—Que ADAM Moutaïrou a profité de son inexploitation pour cause de maladie pour vendre la portion occupée à son acquéreur qu'il ne connaît d'ailleurs pas ;

—Comparant et déposant à la barre, monsieur MOHAMED Saliou a reconnu avoir été engagé en tant que topographe, par TOROU Boni pour la réalisation du levé topographique suivi du morcellement du domaine discuté ;

—Que le levé réalisé a révélé une superficie de 01ha 06a 79ca qu'il a morcelé en 16 parcelles de 25m/25m ; que ce jour effectivement, il avait constaté le vieux GBESSO Louis cultiver son champ sur le domaine dont les limites lui avaient été identifiées par son mandant TOROU Boni et son fils TOROU BONI Abdoulaye ;

—Que GBESSO Louis s'était opposé en vain à la réalisation du levé et au morcellement dudit domaine mais TOROU Boni a demandé de l'ignorer puisqu'il n'est qu'un détenteur précaire ; que c'est sur son autorisation que le demandeur a pu occuper les lieux ;

—Que pour calmer GBESSO, il a suggéré à TOROU Boni de lui attribuer deux (02) parcelles ; qu'en ce qui le concerne, il a été rémunéré par trois parcelles qu'il a déjà vendues l'une à TOSSOU Ephrem et les deux autres à MAMA GAO Zakari ;

—Que lors des travaux de lotissement de la zone, celle acquise par TOSSOU a été relevée EL 610 et celles de MAMA GAO EL 611 et 612 ;

—Comparant également ALIDOU Kassim a déclaré que MOHAMED Saliou l'a sollicité pour la réalisation du levé topographique et le morcellement du domaine litigieux ; bien



qu'étant cameramen de profession, il a accepté ce travail et en rétribution, MOHAMED Saliou lui a donné deux parcelles dont il ignore les références mais qu'il a déjà vendues à monsieur AHOGOU Atchadé Alphonse ;

-Qu'en plus de ces parcelles, celui-ci a acquis trois autres auprès de TOROU Boni ;

-Interpellé, AHOGOU Atchadé Alphonse a reconnu avoir acquis cinq parcelles par l'intermédiaire de MOHAMED Saliou ; il s'agit des parcelles morcelées mais pas encore loties et relevées en conséquence aux noms de ces acquéreurs au moment des travaux de lotissement ;

-Qu'il s'agit de VIGBE Ulrich (EL 591), ZITTI Rosaline (EL 592), YAYI Emmanuel (EL 605), GBEROU Jirest (EL 606) et SAÏZONOU Moubarak ;

-TOKOU Désiré, que GBESSO Louis a aussi fait comparaître a déclaré avoir acquis bien avant le morcellement réalisé par MOHAMED Saliou, deux parcelles de 25m/30m auprès de TOKO N'GOBI Séidou suivant convention de vente du 02 novembre 2005 ;

-Qu'au moment du lotissement, il a fait relever lesdites parcelles aux noms de ses enfants Amewogni Patricia (EL 602) et Agnité Caleb (EL 603) qui ont été recasées respectivement sur les parcelles « l » et « k » du lot 7476 ;

146

## DISCUSSION

### 1. Sur la propriété du domaine discuté

-Attendu que GBESSO Louis sollicite la confirmation de son droit de propriété sur son domaine de (01ha 11a 80ca) sis à Gah 3<sup>ème</sup> Gbébou dans le 1<sup>er</sup> (arrondissement) de la commune de Parakou pour l'avoir reçu de son feu ami SEKO KPANTA et qu'il exploite depuis 1978 pour ses travaux champêtres ;

-Que TOROU BONI revendique la propriété du même domaine qu'il a déjà morcelé et vendu au motif qu'il s'agit de sa propriété sur laquelle son feu parent SEKO KPANTA a autorisé GBESSO Louis à s'installer pour ses cultures ;

Mais attendu que déposant à la barre, TOROU BONI Abdoulay fils du défendeur TOROU Boni a déclaré « le domaine »



- 6 -  
cause appartient à feu SEKO KPANTA qui a donné au demandeur GBESSO Louis, la portion qu'il a occupée et exploité pendant plusieurs années ; que SEKO KPANTA lui-même a reçu ce domaine des sages de Orou-Guérérou, tous aujourd'hui décédés » ;

Que SEKO KPANTA Sabi, neveu de feu SEKO KPANTA renchérit « que son feu oncle avait donné à son ami GBESSO Louis un vaste domaine que celui-ci exploitait depuis le temps du feu Président Hubert MAGA ; pendant tout ce temps, TOROU Boni était bien au village et jamais revendiqué ce domaine ni contesté la donation ou l'occupation des lieux faite par le demandeur ; il a attendu la mort de son oncle pour s'associer à d'autres dans le vil dessein de s'approprier le domaine ;

Qu'il pouvait aussi revendiquer ledit domaine mais il ne le fera jamais puisqu'il respecte la parole donnée ; son feu oncle a donné le domaine en cause à GBESOU Louis et ce domaine restera sa propriété même après la mort du donateur » ;

— Quant à TOKO N'GOBI Séidou, il a fait entendre que « qu pendant longtemps, il fut absent du village puisqu'il était agent des travaux publics ; c'est à son retour après sa retraite que son cousin TOROU Boni lui fit comprendre qu de toutes leurs terres, il ne restait que celles occupées par GBESSO Louis mais qu'il n'exploite plus depuis environ cinq années » ;

— Attendu qu'après avoir soutenu que le domaine en cause est sa propriété, TOROU Boni finit par admettre que « SEKO KPANTA ne s'est pas adressé à lui mais a plutôt requis l'autorisation des plus anciens pour installer GBESOU Louis sur le domaine ; (...) c'est le nommé TOKO N'GOBI Séidou qui lui a donné une parcelle dudit domaine après avoir pris garde pour lui avoir facilité la prise de ces terres » ;

— Que la lecture cumulée de ces dépositions révèle la mauvaise foi de TOROU Boni qui, non seulement n'a jamais occupé le domaine discuté, mais a aussi profité de la mort de SEKO KPANTA et de l'inexploitation pour cause de maladie



I

GBESSO Louis pendant quelques années, pour s'en attribuer la propriété ;-----

-Attendu en outre que les débats ont révélé que GBESSO Louis a exploité de manière notoire, paisible, continue et sans équivoque pendant plus d'une trentaine d'années le domaine en cause ;-----

-Que si pendant tout ce temps TOROU Boni n'a jamais fait valoir son droit de propriété sur ledit domaine, il est donc forcé à le faire plus d'une dizaine d'années après ce, conformément aux dispositions des articles 30, 33 et 34 de la loi No 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin ;-----

Attendu par ailleurs que l'article 8 du même code prescrit que la propriété d'un bien s'acquiert par donation ; Que fort de tout ce qui précède, il convient confirmer purement et simplement le droit de propriété de GBESSO Louis sur le domaine en cause dont le lotissement a donné quatorze(14) parcelles ;-----

**1. Sur l'annulation des ventes et le déguerpissement des occupants du domaine discuté**

-Attendu que GBESSO Louis sollicite l'annulation de toutes les ventes opérées par TOROU Boni et TOKO N'GOBI Séidou et le déguerpissement de tous les occupants de leur chef ;-----

-Attendu en effet que les débats à la barre ont révélé que pour lui avoir réalisé le levé et le morcellement du domaine, TOROU Boni a attribué au topographe MOHAMED Saliou les parcelles « g » du lot 7465, « n » du même lot et « a » du lot 7459 toutes relevées respectivement à l'état des lieux EL 610, EL 611 et EL 612 ;-----

-Que ces parcelles, MOHAMED Saliou a reconnu les avoir vendues la première à TOSSOU Ephrem qui a confirmé cette transaction, et les deux autres au nommés MAMA GAO Zakari ;-

-Que pour avoir assisté MOHAMED Saliou dans son travail ALIDOU Kassim a aussi reçu les parcelles « c » et « d » du lot 7465 relevées à l'état des lieux respectivement-EL 591 et EL 592 et qu'il a revendues à monsieur AHOGOUE Atchadé Alphonse ;



F



-Que TOROU Boni s'est attribué les parcelles « e », « q » et « m » du lot 7465 relevées respectivement EL 605, EL 606 et EL 604, toutes vendues à monsieur AHOGOUE Atchadé Alphons qui les a revendu à son tour respectivement à VIGBE Ulrich ZITTI Rosaline, YAYI Emmanuel, GBENOÛ Jirest et SAÏZONOÛ Moubarak au nom desquels ces parcelles ont été recasées ;-

-Que toujours dans ce domaine, TOKO N'GOBI Séidou a vendé à TOKOU Désiré les parcelles « l » et « k » du lot 7476 relevée respectivement EL 602 et EL 603 ;

-Que sur l'extrait du répertoire fourni par le cabinet ayant réalisé le lotissement de la zone, les parcelles « p » du lot 7465, « m » « g » du lot 7476 et « j » du lot 7477 ont été recasées respectivement au nom de ATCHODJI Bienvenu, AKOGOL Raymond, AROGOU Gabriel et WELETCHÉ Victorine ;

-Attendu que pour valablement disposer d'un bien, il faut en être propriétaire ou en avoir été mandaté par celui-ci est don nul et de nul effet toute transaction ayant porté sur la chose d'autrui ;

-Attendu que tous ces différents occupants des parcelles ci-dessus énumérées n'ont pas acquis auprès de GBESSO Louis ; Que dès lors, il convient de déclarer et de nul effet les transactions en vertu desquelles il occupent les dites parcelles et ordonner purement et simplement leur déguerpissement des lieux ;



Par ces motifs, Bienvenu ATCHODJI, AKOGOL Raymond, AROGOU Gabriel et WELETCHÉ Victorine, statuant publiquement, contradictoirement, en matière civile de droit de propriété foncière et en premier ressort :

- Reçoit GBESSO Louis Paulin en son action et l'y déclare bien fondé ;
- Constate qu'il a reçu de feu SEKO KPANTA le domaine de 01ha 11a 80ca sis à Gah-Gbebou dans le 1<sup>er</sup> arrondissement de la commune de Parakou ;
- Constate que TOROU Boni a profité de la mort de SEKO KPANTA et d'une courte absence de GBESSO Louis Paulin pour cause de maladie pour s'attribuer le domaine

qu'il a morcelé et vendu de concert avec TOKO N'GOBI Séidou;

- Constate cependant que GBESSO Louis Paulin a exploité de façon notoire, paisible, continue et sans équivoque ledit domaine pendant plus d'une vingtaine d'années ;—
- Constate également que TOROU Boni n'a jamais élevé la moindre contestation pendant la durée d'occupation dudit domaine par GBESSO Louis Paulin ;—
- Confirme en conséquence le droit de propriété de GBESSO Louis Paulin sur l'entièreté de ce domaine dorénavant loti et recasé en quatorze (14) parcelles à savoir : « a » du lot 7459, « d », « c », « e », « g », « m », « n », « p », « q », toutes du lot 7465, « g », « m », « k », « l » du lot 7476 et « j » du lot 7477 ;—
- Constate que TOROU Boni a donné à MOHAMED Saliou les parcelles « a » du lot 7459, « g » et « n » du lot 7465 qui les a vendues à son tour la première à TOSSOU Ephrem et les deux autres à MAMAGAO Zakari ;—
- que les parcelles « p » du lot 7465, « g » et « m » du lot 7476 et « j » du lot 7477 sont occupées. Constate aussi qu'ensemble avec le nomme ALIDOU Kassim, TOROU Boni a vendu à monsieur AHOGOU Alphonse les parcelles « c », « d », « e », « m » et « q » du lot 7465 qu'il a déjà revendues à de tierces personnes ;—
- Constate toujours que sur instructions de TOROU Boni, monsieur TOKO N'GOBI Séidou s'est attribué les parcelles « k » et « l » du lot 7476 qu'il a vendues à TOKOU Désiré ;—
- Constate également par de tierces personnes que GBESSO Louis Paulin ne reconnaît pas comme ses acquéreurs ;—
- Constate enfin que les transactions relatives au quatorze (14) parcelles sus énumérées ont porté sur la chose d'autrui ;—
- Les déclare en conséquence nulles et de nul effet ;—
- Ordonne dès lors le déguerpissement de tous les occupants dorénavant sans titre ni droit, tant de leur personne ainsi que de leur biens, desdites parcelles



- Leur fait défense, ainsi qu'à toutes personnes de leur chef, d'avoir à troubler GBESSO Louis Paulin dans la jouissance paisible de son bien ;
- Déboute TOROU Boni de toutes ses demandes ;
- Le condamne aux entiers dépens de la présente procédure ;
- Avisent les parties de ce qu'elles disposent d'un délai d'un mois à compter de la présente décision pour en interjeter appel ;

Ont signé

LE PRESIDENT

LE GREFFIER

*[Signature]*  
 Aleyva GOUDA Epouse BACO

*[Signature]*  
 Djimidou IDRISOU

Suivent les Signatures pour  
 Copie Certifiée Conforme.  
 Parado. Le 11/01/2016  
 Le Greffier en Chef



Djimidou IDRISOU

Ont signé

LE PRESIDENT

LE GREFFIER

*[Signature]*  
 LE PRESIDENT

*[Signature]*  
 LE GREFFIER

**DÉCISION DCC 09-026**  
**DU 10 MARS 2009**

*Stellionat*

*Droits et libertés. Garde à vue. Arrestation pour stellionat, opposition à décision de justice et faux et usage de faux. Convocations de commissaire assimilées à des « tracasseries policières ». Respect des droits de la personne humaine. Conformité.*

**La Cour Constitutionnelle,**

Saisie d'une requête du 28 septembre 2008 enregistrée à son Secrétariat le 10 octobre 2008 sous le numéro 1810/133/REC, par laquelle Monsieur Barnabé NOUWAGBETO forme un recours contre « l'illégalité et l'arbitraire » dont il est victime ;

**VU** la Constitution du 11 décembre 1990 ;

**VU** la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle, modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;

**VU** le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Où Monsieur Zimé Yérïma KORA-YAROU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

**Considérant** que le requérant expose : « ...Au décès de mon père, j'ai hérité d'un domaine sis à Aïtchédjil, arrondissement de Ouèdo, Commune d'Abomey-Calavi. Par la suite, j'ai vendu deux (02) parcelles à Monsieur Boni Goki MANGA qui les a ensuite revendues à Messieurs Nestor HOUNGBEDJI et Soumaïla MADOUGOU. Lors des opérations de lotissement, le géomètre a identifié les deux parcelles vendues en mon nom car les acquéreurs n'avaient pas matérialisé leur droit de propriété. Cette méprise a été corrigée sur

réclamation de Messieurs Nestor HOUNGBEDJI et Souleymane MADOUYOU qui actuellement ont construit sur leurs parcelles respectives et les occupent.

Curieusement, Madame Rosaline MANGA, épouse de feu Bori MANGA et Néonin des ventes intervenues entre Messieurs Nestor HOUNGBEDJI, Souleymane MADOUYOU et son défunt mari, s'en prend à moi et m'accuse de vente de parcelles d'autrui.

Toutes les démarches amiables aux fins de lui faire entendre raison n'ont pu aboutir. Au contraire, Madame Rosaline MANGA a entrepris de me faire subir des tracasseries policières avec la complicité des forces de l'ordre. Ainsi, j'ai été gardé à vue par le Commissaire Serge DOUROUJAYE aujourd'hui en service à la sûreté et celui-ci m'a fait signer sous la menace deux (02) convocations de vente sur ces autres parcelles m'appartenant au profit de dame Rosaline MANGA. L'actuel Commissaire a repris avec les mêmes tracasseries. Deux (02) convocations viennent de m'être adressées pour la même affaire. Pourtant, la sommation interpellative servie à mes prétendus acquéreurs confirme mes propos ; que le requérant demande par conséquent à la Haute Juridiction de :

- constater que le motif allégué ne saurait suffire à justifier sa détention ni son interpellation actuelle ;
- constater que les autorités de la police judiciaire n'ont pas accompli leur travail en toute conscience et probité ;
- dire et juger qu'il y a violation des droits de l'homme, notamment violation des articles 16 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution béninoise et 6 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, puis violation de l'article 35 de la loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Haute Juridiction, le Commissaire de Police d'Abomey-Calavi déclare : « Je nomme Barnabé NOUWAGBETO qui a saisi la Haute Juridiction est impliqué dans plusieurs dossiers de stellionat et autres faits répréhensibles... Il a évoqué un cas de garde-à-voir dans sa plainte et citant le Commissaire de police Serge DOUROUJAYE comme instigateur. Cette situation est liée à un cas de stellionat, d'une opposition à décision de justice et de faux et usage de faux dont il s'est rendu coupable.

Par Procès verbal n°15DGPNDOPN-ATLCP-AB-CAL/PJ du 1<sup>er</sup> février 2008, son acolyte Nestor BINAZON a été conduit devant le Procureur de la République sans lui. Le sieur Barnabé NOUWAGBETO n'avait pas défilé malgré les multiples convocations à lui adressées comme s'en est le cas actuellement. Il a été recherché suite aux

instructions du Procureur de la République pour être présenté à mes Perquisitions. Ainsi, par PV n° 25DGPNDOPN-ATLCP-AB-CAL/PJ du 21 février 2008, toutes les conditions étant réunies, le Commissaire de Police d'Abomey-Calavi l'a mis à la disposition du parquet...

Cette première affaire n'a rien à voir avec le dossier de dame Rosaline MANGA qui s'est plainte plusieurs fois dans mon unité. Dans les autres dossiers où le nom de Barnabé NOUWAGBETO est cité et qui sont sans importance, il a été toujours invité pour être seulement auditionné, mais il n'a jamais répondu aux convocations.

Le cas dont il vous a saisi actuellement concerne un domaine sis à Calavi, quartier Alchédji, acheté par feu Bori MANGA, époux de dame Rosaline MANGA. Pour son exploitation, le ménage a réservé une portion de deux parcelles pour usage familial. Après le décès de Bori MANGA, Barnabé NOUWAGBETO a profité de cette opportunité pour revendre ces deux parcelles rétrovées au nom de Bori MANGA et que dame Rosaline MANGA gérait du vivant de son mari. Mais profitant du décès de l'acquéreur, Barnabé NOUWAGBETO s'est empressé de procéder à un changement de nom sur les deux parcelles.

Face à la réaction de dame MANGA, il s'est contenté de excuses et lui a promis en remplacement d'autres parcelles. Mais ce n'est qu'une seule parcelle qu'il a rétrovécue à cette dernière à Ouéga.

Pour cette raison, dame MANGA a déposé plainte au poste de police de mon Unité suivant MC 5200/08 en date du 17/09/2008. C'est pour cela que des convocations lui ont été adressées par deux fois de suite sans qu'il daigne répondre.

Toutefois analyse faite, NOUWAGBETO Barnabé est en train de faire du chantage et mélange torchon et serviette. L'audition de dame Rosaline MANGA démontre le faux qui était fait par ce dernier et la réparation qu'il lui a préconisée est demeurée irréalisable. Et comme c'est un habitué des faits, il a pensé se mettre sous la couverture de la Haute Juridiction pour se soustraire du tort qu'il a commis au préjudice d'une veuve. A ce stade, je ne me suis pas encore saisi du dossier pour le rechercher. Mais pour brouiller les cartes, il a choisi de vous distraire... » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 16 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution : « Nul ne peut être arrêté ou incupé qu'en vertu d'une loi promulguée antérieurement aux faits qui lui sont reprochés » ; que la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples stipule en son article 6 : « Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut être privé de sa liberté sauf pour des motifs et dans des conditions préalablement déterminés par la loi ; en particulier nul ne peut être arrêté ou détenu arbitrairement » ;

Considérant qu'il ressort de la réponse à la mesure d'instruction de la Haute Juridiction que la garde à vue de Monsieur Barnabé NOUWAGBETO effectuée par le Commissaire Serge DOUROUJAYE dans une autre affaire que celle relative au présent dossier de dame Rosaline MANGA est liée à un cas de stellionat, d'opposition à décision de justice et de faux et usage de faux dont il se serait rendu coupable. Considérant que le requérant se plaint en réalité des convocations à lui ont été adressées par le Commissaire de police d'Abomey-Calavi et des convocations qu'il qualifie de « tracasseries policières » et auxquelles il n'a d'ailleurs pas obéi ; que la convocation constitue, de même que la garde à vue, des possibilités légalisées aux détenteurs de la Haute Juridiction publique d'écouter ou de retenir une personne dans les locaux de la police dans le cadre d'une procédure pénale ; qu'elles ne sauraient être interprétées comme une atteinte aux droits de l'homme si elles respectent, comme dans le cas d'espèce, les exigences de la Constitution ; que, dès lors, il n'y a pas violation de la Constitution.

## DÉCIDE :

**Article 1<sup>er</sup>** - Il n'y a pas violation de la Constitution.

**Article 2** - La présente décision sera notifiée à Monsieur Barnabé NOUWAGBETO, au Commissaire de Police chargé du Commissariat de police d'Abomey-Calavi, au Directeur Général de la Police Nationale et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le dix mars deux mille neuf,

Monsieur Robert S. M.	DOSSOU	Président
Madame Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Président
Messieurs Bernard D.	DEGBE	Membre
Théodore	HOLO	Membre
Zimé Yérma	KORA-YAROU	Membre
Robert	TAGNON	Membre
Madame Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Zimé Yérma KORA-YAROU.-

Robert S. M. DOSSOU.-

## **2- Conflits liés aux actes de l'administration.**

Les transactions marchandes foncières sont entérinées par des structures en charge de la gestion du foncier. Il faut reconnaître que ces actes qui sont délivrés sont des actes présumptifs de propriété (attestation de recasement, avis d'imposition des trois dernières années, décision de justice définitive, PFR, certificat d'inscription, certificat administratif, CFR). Ces actes sont signés et contresignés par les autorités politico-administratives à divers niveaux. L'acte qui confère la pleine propriété est le TF, obtenu après une procédure d'immatriculation ; mais il faut un parcours de combattant pour l'obtenir en supportant un cout élevé. Ces actes sont délivrés souvent soit de manière dolosive, soit par fraude du bénéficiaire, une faute de l'administration ; ce qui entraîne des conflits fonciers. Les populations n'ont plus confiance en l'appareil judiciaire, ce rend l'exécution des décisions de justice difficiles.

### **- Actes délivrés à plusieurs personnes sur un immeuble**

Deux ou plusieurs personnes peuvent détenir des actes délivrés par un même auteur (administration).

°DCC 11-068 du 20 octobre2011.TF délivré la même structure étatique à deux personnes sur un immeuble.

## **DECISION DCC 11-068 DU 20 OCTOBRE 2011**

### ***La Cour Constitutionnelle,***

Saisie d'une requête du 23 août 2010 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 1488/125/REC, par laquelle Monsieur Aristide ADJIBI forme devant la Haute Juridiction un recours contre l'Etat béninois pour violation de l'article 22 de la Constitution ;

**VU** la Constitution du 11 décembre 1990 ;

**VU** la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;

**VU** le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Oùï Madame Marcelline-C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

## **CONTENU DU RECOURS**

**Considérant** que le requérant expose : « ...J'ai acquis, suivant convention de vente en date du cinq (05) juin 2003, auprès de Monsieur Georges Pamphile ETEDJIHOUNKPE AGUEH, la parcelle "A" du lot 1194 sise à Cadjéhoun, Cotonou, objet du permis d'habiter n°2/2467 du 11 avril 2003 au prix de vingt cinq millions (25.000.000) FCFA. Ce qui m'a permis d'obtenir le permis d'habiter n° 2/4309 du 20 juin 2003.

Au moment où la vente se concluait, le permis d'habiter faisait l'objet d'une transformation en titre foncier.

Il m'a été dit que le vendeur devra tout faire en vue de la mutation du titre au profit de l'acquéreur que je suis.

A l'issue de la procédure d'immatriculation, l'Etat béninois représenté par Monsieur Grégoire LAOUROU, Ministre des Finances et de l'Economie agissant au nom et pour le compte de l'Etat Béninois, assisté de Monsieur Etienne BONI, Directeur des domaines, de l'enregistrement et du timbre à Cotonou, céda par vente de gré à gré, en date du huit (08) juillet 2004, l'immeuble dont il s'agit à ma personne.

Cette vente a fait l'objet de toutes les formalités requises, à savoir : registre des dépôts, en date du 13 juillet 2004 F.O vingt trois (23) case 3.000 - 17 et enregistrée le seize (16) juillet 2004.

C'est ainsi que le titre foncier n° 7122 de Cotonou m'a été délivré le 09 août 2004 par le conservateur de la propriété foncière. » ; qu'il poursuit : « A ma grande surprise, le sieur SALAMI Abdou Rahamani surgit avec un titre foncier n° 6592, portant sur la même parcelle pour m'attaquer en justice pour obtenir une cocasse ordonnance de référé, en date du 14 novembre 2005, qui fut annulée par la Cour d'Appel de Cotonou en toutes dispositions par arrêt du 15 juin 2009.

Cela n'a pas émoussé l'ardeur de l'Etat Béninois qui appuya en justice la demande de cessation des travaux présentée par SALAMI Abdou Rahamani alors qu'il s'était engagé, depuis le début du contentieux en 2005, à le régler à l'amiable.

La goutte d'eau qui fait déborder le vase est la seconde ordonnance de référé tout aussi cocasse que la première, en date du seize (16) juillet 2010, qui ordonna la cessation sur ma propriété privée, objet du titre foncier n° 7122 du 09 août 2004 par rapport au titre foncier n° 6592 du 14 juin 2005 en dépit du bon sens et en violation de la jurisprudence constante des juridictions béninoises qui font la primauté du titre foncier ancien sur celui qui lui est postérieur. » ; qu'il affirme : « Il résulte des faits ainsi articulés que l'Etat béninois, représenté par Monsieur Cosme SEHLIN, alors Ministre des Finances et de l'Economie, et Madame Blandine ZANOU, alors Directeur des domaines, de l'enregistrement et du timbre par intérim, ont violé les dispositions de l'article 22 de la Constitution du 11 décembre 1990 qui dispose : "toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour une cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement".

En considérant que la vente stéliionataire de mon immeuble par les mis en cause au sieur SALAMI Rahamani n'est pas guidée par un intérêt public ou une cause d'utilité publique et qu'il est même exclu toute idée d'une juste et préalable indemnisation, il tombe sous le sens, indiscutablement, que Monsieur Cosme SEHLIN et Madame Blandine ZANOU ont violé la Constitution du 11 décembre 1990 en apposant leur signature sur la vente de gré à gré, en date à Cotonou du 04 avril 2005 et en autorisant Madame Justine DAVAKAN ACCROMBESSY à délivrer le titre foncier n° 6592 du 14 juin 2005.» ; qu'il conclut : « En conséquence et en application des dispositions de l'article 3 alinéa 3 de la Constitution, les actes administratifs susvisés, c'est-à-dire la vente de gré à gré du 04 avril 2005 et le titre foncier n°6592 du 14 juin 2005 sont réputés contraires à la Constitution en ce qu'ils ont pour suite de me priver de mon droit de propriété en violation de l'article 22 de notre Constitution. » ; qu'il demande en conséquence à la Haute Juridiction de les déclarer inconstitutionnels ;



## **ANALYSE DU RECOURS**

**Considérant** que l'article 3 alinéa 3 de la Constitution énonce :  
« *Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et nonavenus. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour Constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels.* » ; qu'aux termes de l'article 22 de la Constitution : « *Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement.* » ;

**Considérant** qu'il ressort des éléments du dossier que le domaine querellé fait l'objet d'une procédure judiciaire de contestation de droit de propriété RG n° 159/2009 pendante devant la troisième chambre de référé civil du tribunal de première instance de Cotonou ; que par Ordonnance n°065/10/3<sup>ème</sup>C-REF.CIV du 16 juillet 2010, cette juridiction a « constaté les oppositions entre les deux parties relativement à la jouissance des droits de propriété sur l'immeuble en cause » et a « ordonné la cessation de tous travaux et de toutes activités sur l'immeuble objet des titres fonciers » délivrés aux deux parties ; qu'il apparaît dès lors que la requête de Monsieur Aristide ADJIBI, qui date du 23 août 2010, tend à faire contrôler par la Cour cette ordonnance rendue le 16 juillet 2010 ; que ladite ordonnance, pour autant qu'elle ne viole pas les droits de l'homme, ne constitue pas, au sens de l'article 3 alinéa 3 de la Constitution précité, un acte pouvant être soumis au contrôle de la Cour Constitutionnelle ; qu'en conséquence, la requête de Monsieur Aristide ADJIBI doit, en l'état, être déclarée irrecevable ;

° DCC 10-151 du 28 décembre 2010. Délivrance de PH à deux personnes sur une parcelle.

### Décision DCC 10-151 du 28 décembre 2010

*Droits économiques et sociaux. Droit de propriété  
Conditions de recevabilité d'une requête  
Article 31 alinéa 2 du règlement intérieur de la Cour Constitutionnelle  
Article 121 alinéa 2 de la Constitution. Saisine d'office  
Contestation immobilière relative au droit de propriété  
Incompétence.*

#### **La Cour Constitutionnelle,**

Saisie d'une requête du 21 juillet 2006 enregistrée à son Secrétariat le 24 juillet 2006 sous le n°1645/138/REC, par laquelle Monsieur Roger Codjo d'ALMEIDA forme un «recours en inconstitutionnalité contre le Préfet de l'Atlantique pour expropriation » ;

- VU** la Constitution du 11 décembre 1990 ;
- VU** la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;
- VU** le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Oùï Madame Marcelline-C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

**Considérant** que le requérant se plaint du comportement du Préfet de l'Atlantique et du Littoral pour « le fait qu'il a délivré à Monsieur Félicien Dansi DJOGBENOU le permis d'habiter n° 02/068 le 22 mai 1997 pour une parcelle fictive ...en violation de l'article 22 de la ... Constitution » ; qu'il expose : « J'ai acquis au quartier Sainte Rita Missèplé, ancien District Urbain de Cotonou V (DUC V), en 1970, une parcelle de cinq cent (500) mètres carrés auprès du feu BOKONON Hounyè suivant la convention en date du 15 février 1970. Cette parcelle a été relevée à l'état des lieux sous le numéro 1884, conformément au reçu n° 007657 de paiement de vingt trois mille (23 000) francs CFA. Etant donné que j'étais absent de Cotonou pour raison de santé, mes vraies limites n'ont pas été relevées. Par conséquent, j'ai saisi la Préfecture de Cotonou et la Société Nationale de Gestion Immobilière (SONAGIM) pour une identification

de ma parcelle. Auparavant, l'ex Société Nationale de Gestion Immobilière ayant perçu une somme de cinq mille (5 000) francs CFA le 27 août 1986, avait envoyé des agents vérifier les limites de ma parcelle, sans régler définitivement le problème car mon antagoniste KOGNIANVO Philomène ne s'était pas présentée. L'identification a été réalisée après mes multiples démarches à la Préfecture, à l'ex SONAGIM et à l'IGN contre dix huit mille (18 000) francs CFA et à l'IGN contre vingt cinq mille (25 000) francs CFA. On en était là quand j'ai été objet d'assignation en référé expulsion par acte de Maître d'ALMEIDA Georges Marie à la demande de Maître BINOUYO Eric agissant au nom de DJOGBENOU Félicien sur la base de la convention en date du 10 avril 1991 à Cotonou. La Convention de vente de Monsieur DJOGBENOU Félicien est relative à un terrain en friche acquise le 10 avril 1991. A cette date, ma parcelle n'était pas en friche puisque je l'habitais déjà. Le permis d'habiter n° 02/068 en date du 22 mai 1997 délivré à Monsieur DJOGBENOU Félicien est relatif à une parcelle relevée à l'état des lieux sous le numéro 2719 sans aucune précision de lettre alphabétique et sans existence effective dans le quartier » ; qu'il poursuit : « Même si l'Administration de la Préfecture lui attribue ma parcelle, elle a l'obligation de respecter les dispositions de l'article 22 de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin. Je n'ai eu droit à aucun dédommagement lorsque ma parcelle est manifestement objet du permis d'habiter ... délivré à Monsieur DJOGBENOU Félicien » ; qu'il demande en conséquence « la réparation du préjudice subi évalué à cent millions (100.000.000) de francs CFA. » ;

*Considérant* qu'aux termes de l'article 31 alinéa 2 du Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle : « Pour être valable, la requête émanant d'une organisation non gouvernementale, d'une association ou d'un citoyen doit comporter ses nom, prénoms, adresse précise et signature ou empreinte digitale. » ; que Monsieur Roger Codjo d'ALMEIDA n'a apposé sur sa requête ni signature ni empreinte digitale contrairement aux exigences de l'article 31 alinéa 2 du Règlement Intérieur de la Cour précité ; que sa requête doit être déclarée irrecevable ;

*Considérant* que toutefois la requête de l'intéressé fait état de la violation d'un droit fondamental ; que la Cour, conformément à l'article 121 alinéa 2 de la Constitution, doit se prononcer d'office ;

*Considérant* que selon l'article 22 de la Constitution : « Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement. » ;

*Considérant* qu'il résulte des éléments du dossier que la requête de Monsieur Roger Codjo d'ALMEIDA tend en réalité à contester à Monsieur Félicien

DJOGBÉNOU son droit de propriété sur la parcelle qui lui a été attribuée et relevée à l'état des lieux sous le numéro 2719, objet du permis d'habiter n°02/068 ; qu'il s'agit donc d'une contestation immobilière relative au droit de propriété et non d'une expropriation au sens de l'article 22 de la Constitution précité ; que la Cour n'est pas compétente pour en connaître ;

**D E C I D E :**

**Article 1<sup>er</sup>** :- La requête de Monsieur Roger Codjo d'ALMEIDA est irrecevable.

**Article 2.**- La Cour se prononce d'office sur le fondement de l'article 121 alinéa 2 de la Constitution.

**Article 3.**- La Cour est incompétente.

**Article 4.**- La présente décision sera notifiée à Monsieur Roger Codjo d'ALMEIDA et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt huit décembre deux mille dix,

Monsieur	Robert	DOSSOU	Président
Madame	Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Président
Messieurs	Bernard D.	DEGBOE	Membre
	Théodore	HOLO	Membre
	Zimé Yérima	KORA - YAROU	Membre
Madame	Clémence	YIMBERÉ DANSOU	Membre
Monsieur	Jacob	ZINSOUNON	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Marcelline-C. GBEHA AFOUDA.-

Robert S. M. DOSSOU.-

° Affaire DOSSOUMOU/M'PO. PH à deux personnes

*Assurément par voie No. 4603/19/12/13*

**SIGNIFICATIOON DE JUGEMENT ET D'ARRET AVEC  
COMMANDEMENT D'AVOIR A ANNULER**

L'an deux mil treize (2013)

Et le *di. 19* / *19* / *12* à 11 Heures 23 minutes

A la requête de Monsieur DOSSOUMOU BIAOU Michel, Dépanneur, de nationalité béninoise, demeurant et domicilié à Parakou, quartier BEYEROU, Tél : 97 47 19 12 ;

J'ai, Bertrand Comlan TOGLA, Huissier de Justice près le Tribunal de Première Instance de première Classe et la Cour d'Appel de Parakou, inscrit sur le tableau de la Chambre Nationale des Huissiers de Justice du Bénin à la case N° 22, y demeurant et domicilié au quartier Gbira, route de Malanville à côté de la société PSA Parakou, 02 BP : 749, Tél : 23 61 43 61 / 95 05 96 03 soussigné :

Signifié en tête de celle de la présente, remis et laissé à :

La municipalité de Parakou, prise en la personne du Maire en exercice, demeurant et domicilié ès qualité à l'Hôtel de ville de Parakou, où étant en ses bureaux et parlant à :

*Monsieur KORA Alaisone du dit secrétariat  
ainsi déclaré qui a reçu tant copies  
des pièces ci-dessus citées que du présent et  
sur son exploit.*

\*Copies certifiées conformes :

- Du jugement contradictoire N°31/10 du 06/10/2010, rendu par le Tribunal de Première Instance de Première Classe de Parakou et dont le dispositif est libellé comme suit :

**PAR CES MOTIFS :**

-Statuant publiquement, contradictoirement, en matière traditionnelle (bien) avec le concours des assesseurs représentant les coutumes des parties et en premier ressort ;

-Reçoit DOSSOUMOU Michel en son action l'y déclare bien fondé

*Ramène frauduleux 2010 l'adm.*

-Constaté que M'PO Grégoire dispose sur la parcelle N du lot 1360 sise à Titirou d'un permis d'habiter n°50/000661/M/SG/SUAF du 18 Août 2008 de la Mairie de Parakou ;

-Dit que le permis d'habiter n'est pas un titre de propriété ;

-Constate que DOSSOUMOU Michel avait été identifié comme le destinataire de ladite parcelle ;

-Constate que par la suite, des manœuvres tendant à lui retirer cette parcelle ont été effectuées par les services domaniaux de la Mairie de Parakou ;

-Dit que ces manœuvres violent le principe constitutionnel de l'acquisition du droit de propriété ;

-Constate que DOSSOUMOU Michel est toujours reconnu comme le propriétaire de ladite parcelle par les services des impôts ;

-Confirme en conséquence le droit de propriété de DOSSOUMOU Michel sur la parcelle N du 1360 du lotissement de Titirou ;

-Fait défense à TOFFA Apollinaire, TOFFA Ignace, M'PO Grégoire et HOUETO Elie Alain d'avoir à le troubler dans la jouissance de son bien ;

- De l'arrêt contradictoire N° 01/12 du 11 Avril 2012 rendu par la Cour d'Appel de Parakou en matière de droit traditionnel (état des biens) dont le dispositif est ainsi libellé :

PAR CES MOTIFS

Statuant publiquement, contradictoirement en matière civile de droit traditionnel et en application des coutumes ditammari et nagot celles des parties, en appel et en dernier ressort ;

« Déclare M'PO Grégoire représenté par HOUETO Elie Alain irrecevable de son appel pour l'avoir interjeté hors délai ;

Dit en conséquence que le jugement N° 31/10 du 06 octobre 2010 sortira son plein effet.

Ainsi fait, jugé et prononcé par la Chambre Civile de Droit Traditionnel (bien) de la Cour d'Appel de Parakou, les jours, mois et an que dessus ».

Lui déclarant que cette signification lui est faite conformément à la loi et aux fins de s'y conformer ;

Et de suite à la même requête, je Huissier susdit et soussigné lui fais commandement d'avoir à procéder à l'annulation du permis d'habiter établi au nom de M'PO Grégoire et à muter la parcelle N du lot 1360 du lotissement de Titirou au nom du requérant.

Sous toutes réserves ;

A ce qu'il ne l'ignore ;

Et je lui ai étant et parlant comme ci-dessus, remis et laissé tant copies du jugement et de l'arrêt et de l'ordonnance d'exécution forcée sus-notifiés que du présent exploit dont le coût est de francs CFA : 32840

Employé pour la copie : une feuille de timbre à 1.200 francs CFA



JUGEMENT CONTRADICTOIRE  
N°31/10 du 06/10/10  
\*\*\*\*\*

DOSSIER N°07 RG/09  
\*\*\*\*\*

Affaire :

DOSSOUMOU Michel

Contre

M'PO Grégoire  
\*\*\*\*\*

Objet :

Revendication de droit de  
propriété.



TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE  
DE PREMIERE CLASSE DE PARAKOU  
\*\*\*\*\*

CHAMBRE DES BIENS  
\*\*\*\*\*

COMPOSITION

PRESIDENT : Aleyya GOUDA épouse BACO ; -----

ASSESEURS : Frédéric AZON et Marc SACCA ; ----

GREFFIER : Cosme DEGLA ; -----

-- Par requête du 12 Janvier 2009 ; -----

-- Débat le 07 Avril 2010 en audience publique ; ---

-- Jugement contradictoire en premier ressort ; -----

-- Prononcé le 06 Octobre 2010 en audience publique ; ---

PARTIES EN CAUSE

Demandeur : DOSSOUMOU Michel ; -----

Défendeur : M'PO Grégoire ; -----

LE TRIBUNAL

-- Vu les pièces du dossier ; -----

-- Ouf les déclarations des parties ; -----

-- Et après en avoir délibéré conformément à la loi ; -----

-- Par requête du 12 Janvier 2009, DOSSOUMOU Michel a saisi le Tribunal de Première Instance de Parakou, statuant en matière traditionnelle (biens) d'une demande de revendication de droit de propriété contre monsieur M'PO Grégoire représenté par HOUETO Alain ; -----

-- Au soutien de son action, le requérant exposé qu'il a acquis courant 1993 une parcelle non bornée auprès du nommé SALIOU Moussibaou ; -----

-- Que courant 2002, ladite parcelle après lotissement est devenue la parcelle N du lot 1360 de Titirou ; -----

-- Que c'est alors qu'il y a érigé une construction et y a emménagé avec sa petite famille où ils vivent désormais ;

-- Que courant 2006, le nommé TOFFA Appolinaire lui a déclaré qu'il a construit sur sa parcelle, ce qu'il a réfuté en lui disant détenir tous les papiers y relatifs ; -----

-- Qu'il s'est alors retiré et est revenu à la charge 8 mois plus tard en l'informant de ce qu'il a déjà vendu la parcelle



au nommé M'PO Grégoire qui est venu par la suite  
rencontrer, rencontre au cours de laquelle il a essayé de  
prouver à celui-ci son droit de propriété ; -----

- Que contre toute attente, M'PO Grégoire est revenu  
accompagné d'un agent de la Police qui, sans rien lui  
demander, l'a menotté et embarqué dans son véhicule en  
direction du commissariat où il a été garde à vue pendant 4  
jours avant d'être déféré au parquet du tribunal de Parakou  
où il a été libéré par le Procureur de la République ; -----

- Que suite à cela, il s'est rendu à la mairie muni de son  
reçu de bornage que lui avait délivré l'IGN sur ladite  
parcelle, étant donné que son nom avait été par la suite  
remplacé par celui de TOFFA Appolinaire sur leur  
répertoire, et y a fait le même constat ; -----

- Qu'étant reparti à l'IGN un agent dudit service l'a amené  
sur la parcelle S du lot 1359 qu'il lui a identifiée comme  
étant dorénavant la sienne ; -----

- Qu'après avoir accepté cette nouvelle parcelle qu'il a par  
la suite vendue, il a reçu quelques mois après un avis  
d'imposition sur la parcelle N du lot 1360, qui portait les  
références du reçu de bornage, le tout en son nom ; -----

- Que fort intrigué, il est parti vérifier la situation au service  
des impôts où il s'est révélé que la parcelle N du lot 1360  
était toujours en son nom tandis que la parcelle S du lot  
1359 n'était pas sa propriété ; -----

- Qu'après ces constats, il a restitué le prix de vente de  
ladite parcelle à son acquéreur tout en lui expliquant tous  
les contours, ce que celui-ci a compris et lui a remis la  
convention de vente qu'il lui avait établie ; -----

- Que c'est suite à ces événements qu'il a saisi le tribunal  
de céans afin que son droit de propriété soit confirmé sur la  
parcelle N du lot 1360 du lotissement de Titirou ; -----

- En réplique, M'PO Grégoire représenté par HOUETO Elie  
Alain fait observer que la parcelle en cause appartient à

le sor  
met.

TOFFA Ignace qui la lui a revendue suivant convention de vente de l'année 2007 ; -----

- Qu'en réalité la parcelle appartient à TOFFA Appolinaire qui l'avait achetée au nom de son fils TOFFA Ignace ; -----

- Qu'en effet, TOFFA Appolinaire qui avait plusieurs parcelles dont la parcelle discutée, dans le lot 1360 lui avait proposé la vente de celle-ci et qu'il lui avait fait remarquer que ladite parcelle appartenait au demandeur puisqu'il l'y avait vu ériger son bâtiment ; -----

- Que TOFFA Appolinaire lui avait répondu qu'il s'était déjà entendu avec le demandeur afin que celui-ci libère la parcelle en cause, ce qu'il lui a d'ailleurs confirmé en précisant que Toffa Appolinaire lui a promis un dédommagement avant ladite libération ; -----

- Que c'est ainsi qu'il a payé le prix d'achat de la parcelle querellée et y a implanté sa plaque d'identification en attendant que le demandeur soit dédommagé par son vendeur et lui libère ladite parcelle ; -----

- Que contre toute attente, TOFFA Appolinaire lui a dit qu'un tel accord n'a jamais existé entre le demandeur et lui et que celui-ci lui avait plutôt demandé à rester pour un temps sur la parcelle, le temps de chercher de l'argent et de construire sur sa propre parcelle avant de la libérer ; -----

- Que près d'un an après, il a constaté que le demandeur était toujours sur la parcelle et que sa plaque d'identification avait même été enlevée ; -----

- Que s'étant rendu à la mairie et à l'IGN, il lui a été déclaré que seuls les noms de TOFFA Appolinaire et le sien figuraient dans les registres relativement à la parcelle en cause et que la parcelle du demandeur lui a déjà été identifiée ; -----

- Que c'est ainsi qu'il a fait établir un permis d'habiter en



son nom sur ladite parcelle pour laquelle  
jamais été imposé ; -----

-- Qu'il sollicite en conséquence la confirmation  
de propriété sur la parcelle N du lot 1360 du lotisse-  
Titirou et le déguerpissement du demandeur ; -----

#### DISCUSSION

- Attendu qu'en vertu du certificat de non litige du 25 a  
1995, du reçu de paiement de l'acompte des frais  
lotissement du 1<sup>er</sup> juillet 1996, du reçu de paiement des fra  
de mutation à l'IGN du 25 avril 1995, des avis d'impositi  
délivrés en son nom, DOSSOUMOU Michel sollicite  
confirmation de son droit de propriété sur la parcelle N du l  
1360 du lotissement de Titirou qu'il a acquise suivant ac  
sous-seing privé du 11 août 1993 ; -----
- Que sur la base de sa convention de vente de 2007 et c  
permis d'habiter N°50/000661/M/SG/SUAF du 18 août 200  
à lui délivré par la Mairie de Parakou, M'PO Grégoir  
sollicite également la confirmation de son droit de proprié  
sur la même parcelle ; -----
- Mais attendu qu'en vertu des dispositions cumulées de l  
loi N°60-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime du permi  
d'habiter au Dahomey et son décret d'application N°64-27  
PC/MFAEP/EDT du 02 décembre 1964, le permis d'habite  
n'est pas un titre de propriété et ne confère à son détenteu  
qu'un droit d'usage essentiellement précaire et révocable ; -
- Que par ailleurs, de l'analyse des différents reçus produits  
par DOSSOUMOU Michel, il ressort que celui-ci a été  
identifié et relevé à l'état des lieux sous le N°EI 642 comme  
préssumé propriétaire de la parcelle en cause ; -----
- Que si par la suite, cette parcelle semble lui avoir été  
retirée, ce fait ne saurait être interprété qu'en une  
dépossession arbitraire, d'autant plus que la parcelle S du  
lot 1359 qui lui serait destinée est en définitive la propriété

d'une autre personne, dans les mêmes registres de la Mairie de Parakou ; -----

– Attendu en outre que le demandeur est toujours reconnu par les services des impôts comme étant le véritable propriétaire de la parcelle discutée, au regard des avis d'imposition établis en son nom depuis l'an 2006 ; -----

– Que cette reconnaissance laisse présumer qu'à un moment donné, les services compétents en matière domaniale ont bien identifié DOSSOUMOU Michel comme étant le véritable propriétaire de la parcelle en cause ; -----

– Que toutes les autres manœuvres intervenues par la suite de la part desdits services tendent à remettre en cause le principe d'acquisition de droit de propriété en violation de l'article 22 de la constitution du 11 décembre 1990 selon lequel nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement ; -----

– Que dans ces conditions il convient de confirmer le droit de propriété de DOSSOUMOU Michel sur la parcelle discutée ; --

#### PAR CES MOTIFS

– Statuant publiquement, contradictoirement, en matière traditionnelle (biens) avec le concours des assesseurs représentant les coutumes des parties et en premier ressort ; -----

– Reçoit DOSSOUMOU Michel en son action l'y déclare bien fondé ; -----

– Constate que M<sup>PO</sup> Grégoire dispose sur la parcelle N du lot 1360 sise à Titirou d'un permis d'habiter n°50/000661/M/SG/SUAF du 18 Août 2008 de la Mairie Parakou ; -----

-- Dit que le permis d'habiter n'est pas un titre de propriété ;

– Constate que DOSSOUMOU Michel avait été identifié comme le destinataire de ladite parcelle ; -----



- Constate que, par la suite, des manœuvres tendant à retirer cette parcelle ont été effectuées par les occupants domaniaux de la Mairie de Parakou ; -----

- Dit que ces manœuvres violent le principe constitutionnel de l'acquisition du droit de propriété ; -----

- Constate que DOSSOUMOU Michel est toujours reconnu comme le propriétaire de ladite parcelle par les services des impôts ; -----

- Confirme en conséquence le droit de propriété de DOSSOUMOU Michel sur la parcelle N du lot 1360 du lotissement de Titiro ; -----

- Fait défense à TOFFA Apollinaire, TOFFA Ignace, M'PC Grégoire et HOUETO Elie Alain d'avoir à le troubler dans la jouissance paisible de son bien ; -----

- Délai d'appel : Un (01) mois ; -----

-----**Suivent les signatures**-----

- En conséquence, la République du BENIN mande et ordonne à tous Huissiers ou Agents légalement habilités sur ce requis de mettre le présent jugement à exécution ; -----

- Aux Procureurs Généraux près les Cours d'Appels ; -----

- Aux Procureurs de la République près les Tribunaux de Première Instance d'y tenir la main forte lorsqu'ils en seront requis ; -----

- A tous commandants et officiers de la force publique de prêter main forte lorsqu'ils en sont légalement requis ; -----

- Délivré pour première Grosse à Monsieur DOSSOUMOU Michel par nous, maître Séidou ABOU, Greffier en Chef du Tribunal de Première Instance de Première Classe de Parakou ; -----

Parakou, le 24 Décembre 2010

P/Le Greffier en Chef

Le Greffier



*Séidou ABOU*  
Cosme DEGLA -

°PV de règlement de litige N° 96-09 -42-46 du 3 février 2014. Positionnement de deux personnes sur une parcelle

111



REPUBLIQUE DU BENIN  
MINISTRE DE LA DECENTRALISATION  
DE LA GOUVERNANCE LOCALE,  
DE L'ADMINISTRATION ET DE  
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE  
DEPARTEMENT DU BORGOU  
COMMUNE DE PARAKOU

96-09-42-46

### PROCES-VERBAL DE REGLEMENT DE LITIGE DOMANIAL

L'an deux mil quatorze et le vendredii 31 janvier a eu lieu dans le Bureau du Contentieux Domanial de la Mairie de Parakou, un règlement de litige domanial opposant Monsieur AZOMBAKIN C. LAZARE, demeurant à Parakou, et Monsieur CHABI BIAOU Alfred, sur la parcelle << a >> du lot 839, sise à Sinagourou, dans le premier Arrondissement.

A l'issue des débats il est apparu que les deux parties ont été victimes d'une double attribution sur la parcelle.

En effet, Monsieur AZOMBAKIN C. Lazare a acquis une parcelle auprès de l'Administration comme l'atteste la quittance N° 644 du 05 septembre 1988, Monsieur CHABI BIAOU Alfred quant à lui a fait son versement le 10 juillet 1990 conformément à la quittance N° 479, mais après le recasement, les deux ( 2 ) ont été positionnés sur la même parcelle, Monsieur AZOMBAKIN C. Lazare ayant été pris en compte dans le P.V. Additif du 27 juin 1988 et Monsieur CHABI BIAOU Alfred dans le P.V. Additif Bis de la même date.

Au vu des pièces, c'est Monsieur AZOMBAKIN C. Lazare qui est le premier recasé sur la parcelle mais Monsieur CHABI BIAOU Alfred s'est fait délivrer un permis d'habiter depuis 1991 et y construit son bâtiment.

erreur  
+ PH pr 2° parcelle.

*Le Chef Bureau du Contentieux Domanial a demandé aux parties si elles acceptent un règlement à l'amiable ou si elles préfèrent saisir le Tribunal pour la résolution du différent, tout en leur précisant que l'erreur provient de l'Administration et que si elles se mettent d'accord pour le règlement, la Mairie mettra une parcelle à leur disposition pour dédommager Monsieur AZOMBAKIN C. Lazare.*

*Ce dernier a dit que pour clore le dossier il est prêt à accepter une parcelle à condition qu'elle ne soit pas litigieuse, ce qui permet de dénouer la crise.*

*Désormais donc Monsieur CHABI BLAOU Alfred est confirmé sur la parcelle << a >> du lot 839 sise à Sinagourou et Monsieur AZOMBAKIN C. Lazare sera dédommagé sur une parcelle dans un lotissement en cours.*

*Les deux parties acceptent librement les termes de ce règlement de litige et signent le présent Procès Verbal de règlement de litige pour servir et valoir ce que de droit.*

*Fait à Parakou le 03 Février 2014*

**ONT SIGNE**

AZOMBAKIN C. Lazare.-



CHABI BLAOU Alfred.-



° PV de règlement n°001/BCD/SGLCD du 14 février 2014. Occupation sans titre, erreur de l'administration, personne n'ayant jamais acquis une parcelle, se retrouve être présumé propriétaire

REPUBLIQUE DU BENIN  
MINISTRE DE LA DECENTRALISATION  
DE LA GOUVERNANCE LOCALE  
DE L'ADMINISTRATION ET DE  
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE  
DEPARTEMENT DU BORGOU  
COMMUNE DE PARAKOU

service administratif

**IVRLD N° 001/BCD/SGLCD**  
**PROCES-VERBAL DE REGLEMENT DE LITIGE DOMANIAL.**

L'an deux mil quatorze et le vendredii 14 Février, s'est tenue dans le Bureau du Chef Service Gestion de Lotissement et du Contentieux Domanial, une séance de règlement d'un litige opposant **GATTA A. Françoise Epse OUAKE** à **Madame BORI BIODON Epse SOUMANOU Zénabou Makou.**

**Etaient présents :**

- **Monsieur KORA ZAKI Loukoumanou C/SGLCD**
- **MOUSSA Adamou représentant de GATTA A. Françoise**
- **BORI BIODON Epse SOUMANOU Zénabou Mako**
- **CHABI Cosme fils adoptif de Mme SOUMANOU Zénabou**
- **DJIBRIL Al-Hassane Directeur du Cabinet Géomètre ETPB**
- **BABONI Alassane C/BCD**
- **OGOUEDJI Pierre, menuisier à Gonou.**

Le litige porte sur les parcelles d et e du 2206 sises à **Albarika Tibona.**

Les faits : Madame **GATTA A. Françoise** avait acheté un domaine à **tibona** avant le lotissement par le truchement de **ALASSANE Issa** dont le nom figure à l'état des lieux dans le repertoire d'état des lieux du lotissement de **tibona**. Lors d'un contrôle de renseignement au



niveau du cabinet ETPB, Monsieur MOUSSA Adamou constata que le domaine acquis par Mme GATTA a donné deux parcelles et que une parcelle porte le nom de ALASSANE Issa s/c Mme GATTA qui n'est rien d'autre que l'intermédiaire par qui Mme GATTA a acquis le domaine et sur la deuxième parcelle il n'y avait aucun nom. Après réclamation de la part de Mme GATTA et des investigations qui ont suivi, il ressort que Mme SOUMANOU Zénabou est acquéreur de parcelle auprès de l'administration. Elle devait être recasée à GANNON mais malheureusement par manque de disponibilité n'a pas été recasée à GANNON et c'est plutôt à tibona qu'elle a été recasée sur l'une des parcelles de Mme GATTA et sur la deuxième parcelle qui devait porté le nom Mme GATTA, se trouve le nom de OGOUEDJI Pierre mais ce dernier dit ne pas avoir de parcelle à tibona et ignore comment son nom a été introduit dans le repertoire de recasement.

Solution : Après discussion et débats, il a été décidé ce qui suit :

- 1 Madame BORI BIODON Epse SOUMANOU Zénabou Mako a été sortie de la parcelle d du 2206 de Tibona et repositionnée sur la parcelle " t " du 2273 qui était une parcelle disponible de la Mairie.
- 2 – En suite Madame SOUMANOU Zénébou Mako va retourner à l'administration le Permis d'habiter N°50/001930/M/SG/SUAF du 17/12/2008 relatif à la parcelle " d " du lot 2206 pour annulation.
- 3 – Madame SOUMANOU Zénébou Mako pourra se faire établir un nouveau permis d'habiter relatif à la parcelle " t " du lot 2273 quand elle le voudra.
- 4 – Monsieur OGOUEDJI Pierre dont le nom figure sur la parcelle " e " du lot 2206 déclare sur honneur ne pas avoir de

parcelle à tibona, n'avoir jamais été recasé à tibona et ignore comment son nom a été introduit dans le procès-verbal de recasement de tibona par conséquent, demande que Madame GATTA soit rétablie dans ses droits et que cette parcelle lui soit restituée.

Ainsi donc, les parcelles " d " et " e " du lot 2206 sont désormais la propriété de Madame GATTA A. Françoise qui pourra se faire établir tout acte administratif si elle le désire.

Fait à Parakou le 14 Février 2014

ONT SIGNE :

KORA ZAKI Loukoumanou.-

MOUSSA Adamou.-

BORI BIODON Epse SOUMANOU Zénabou Mako.-

CHABI Cosme.-

A. D. ~~ARRI~~ AL Hassane  
Géomètre-Géomaticien-Spécialiste SIG  
Ingénieur en Réception des Travaux Publics  
Diplômé de l'INP-HB de Yamoussoukro  
(Côte d'Ivoire)

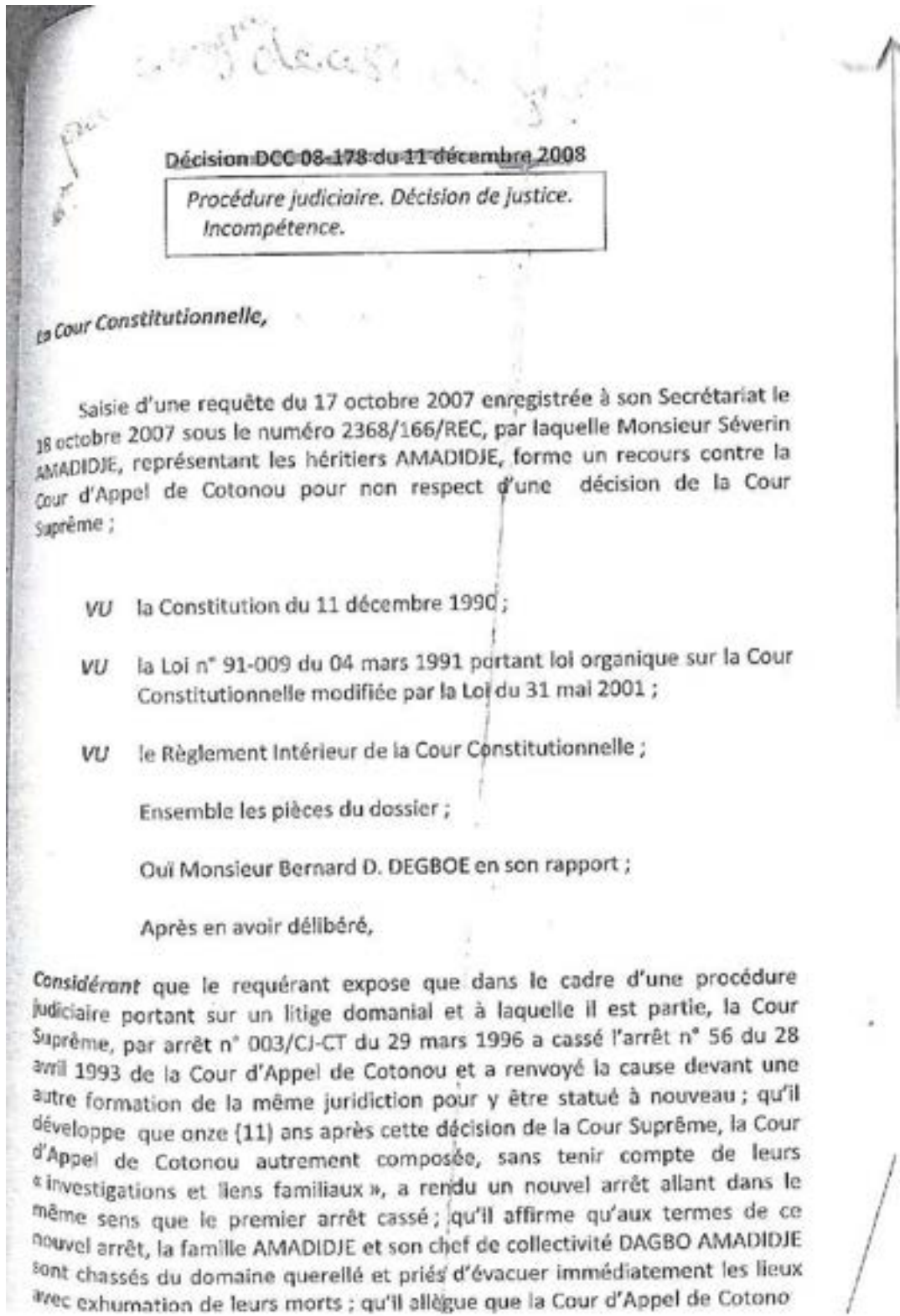
OGOUEDJI Pierre.-



BABONI Allassann.-

- **Opposition à l'exécution, contestation de décisions de justice ou régularité d'acte d'autorité**

° DDC 08-178 du 11 décembre 2008. Contrôle de la régularité de l'arrêt de la cour d'appel, par la haute juridiction, qui se déclare incompétente.



n'a pas respecté les obligations contenues dans la décision de la Cour Suprême et demande en conséquence à la Cour Constitutionnelle de lui rendre justice.

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Haute Juridiction, le Président de la Cour d'Appel de Cotonou écrit : « Par Jugement n° 116/88 du 31 octobre 1988, le Tribunal de Première Instance de Ouagadougou a confirmé le droit de propriété de la collectivité ADOUVI sur l'immeuble sis au lieu dit Bazoumpka, commune de Pehou dans le district de Ouagadougou et a ordonné le déguerpissement de AMADIDJE Léon, corps et biens et de tous occupants de son chef.

Sur appel interjeté par KPASSENON Médjé, la Chambre civile de droit traditionnel de la Cour d'Appel de Cotonou a rendu le 28 avril 1993, l'arrêt n° 56 qui confirme le jugement n° 116/88 du 31 octobre 1988 précité.

Contre cet arrêt, KPASSENON Médjé et AMADIDJE Léon ont élevé pourvoi en cassation le 29 avril 1993.

La Chambre judiciaire de la Cour Suprême, motivant sa décision comme suit :

« Attendu que ledit arrêt ne mentionne, ni les déclarations des parties, ni leurs conclusions ou demandes ;

« Attendu que s'il est admis que les juges ne sont pas tenus de reproduire le mot à mot des déclarations, conclusions ou demandes, il leur est fait obligation d'en faire un exposé sommaire dans leurs décisions ;

« Attendu qu'en omettant de le faire, l'arrêt a violé l'article 85 du Décret du 03 décembre 1931 précité et en conséquence encourt la cassation ».

a, par arrêt n° 003/CJ-CT du 29 mars 1996, cassé l'arrêt n° 56 rendu par la Cour d'Appel au motif que ledit arrêt a violé les dispositions de l'article 85 du Décret du 03 décembre 1931 et a renvoyé la cause devant la Cour d'Appel de Cotonou autrement composée.

Tenant compte des motifs de la Cour Suprême et sur la base des débats (audition des parties et des témoins) et des pièces versées au dossier, l'arrêt dont je vous envoie copie a été rendu le 11 octobre 2007 ».

Le dispositif de cet arrêt n° 16/07 est ainsi libellé : « Par ces motifs, Statuant publiquement, contradictoirement, en matière civile de droit traditionnel avec le concours de l'assesseur Pédah et en dernier ressort, sur renvoi, faisant application de la coutume Pédah ci-dessus rappelée :

En la forme : Reçoit les différents acquéreurs de parcelles en leurs interventions volontaires ;

Au fond : Annule le jugement n° 116/88 du 31 octobre 1988 rendu par le Tribunal de Première Instance de Ouagadougou ;

Evoque et statue à nouveau : Dit qu'il n'y a pas prescription de l'actif de la collectivité ADOUVI ni violation de l'article 1165 du code civil ;

Déboute les héritiers AMADIDJE représentés par AMADIDJE Séverin et par KPASSENON Médjé de toutes leurs demandes fins et conclusions ;

Déclare nulles toutes les ventes consenties sur partie du domaine sis au lieu dit Bazoumpka, tant par KPASSENON Médjé que par AMADIDJE Léon et consort(s) ;

Rejette par conséquent les demandes de tous ceux qui ont acquis des parcelles auprès de Dah KPASSENON Médjé et des AMADIDJE sur le domaine sis au lieu dit Bazoumpka ;

Dit que l'immeuble sis au lieu dit Bazoumpka à Pehou, objet du présent procès est et demeure la propriété de la collectivité des ADOUVI.

Dit que les ventes consenties par elle sur partie de ce domaine, sont nulles ;

Confirme donc le droit de propriété de la succession Antoine SMITH représentée par Emile SMITH sur les 4 ha 00a 74 ca du domaine de Bazoumpka que feu Antoine SMITH a acquis de son vivant auprès de la collectivité ADOUVI Médjé ;

Ordonne le déguerpissement des AMADIDJE et de tous autres occupants de leur chef » ;

Considérant que l'article 3 alinéa 3 de la Constitution énonce : « ... tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour Constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels » ; qu'il découle de cette disposition et de la jurisprudence constante de la Haute Juridiction que les décisions de justice, pour autant qu'elles ne violent pas les droits de l'homme, ne sont pas des actes au sens de l'article 3 alinéa 3 sus visé ;

Considérant que dans le cas d'espèce, il ressort des éléments du dossier que la requête de Monsieur Séverin AMADIDJE tend, en réalité, à faire contrôler par la Haute Juridiction, l'arrêt n° 26/07 rendu par la Cour d'Appel de Cotonou le 11 octobre 2007 ; qu'un tel contrôle ne relève pas de la compétence de la Cour Constitutionnelle ; qu'en conséquence, il échet pour la Cour de se déclarer incompétente ;

**D E C I D E :**

Article 1<sup>er</sup> : La Cour Constitutionnelle est incompétente.

**Article 2.-** : La présente décision sera notifiée à Monsieur Séverin AMADIDJE, représentant les héritiers AMADIDJE, au Président de la Cour d'Appel de Cotonou et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le onze décembre deux mille huit,

Monsieur	Robert S.M.	DOSSOU	Président
Madame	Marcelline Claire	GBEHA AFOUDA	Vice-Président
Messieurs	Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
	Théodore	HOLO	Membre
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
	Robert	TAGNON	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Bernard D. DEGBOE.-

Robert S. M. DOSSOU.-

## DÉCISION DCC 09-007 DU 05 FÉVRIER 2009

*Droits et libertés. Droit de propriété.  
Contrôle de la régularité d'un arrêté préfectoral.  
Incompétence.*

**La Cour Constitutionnelle,**

Saisie d'une requête du 12 décembre 2007 enregistrée à son Secrétariat le 14 décembre 2007 sous le numéro 2692/203/REC, par laquelle Madame Chantal HOUESSOU forme devant la Haute Juridiction « un recours en inconstitutionnalité pour expropriation illégale » ;

- VU** la Constitution du 11 décembre 1990 ;
- VU** la Loi n°91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;
- VU** le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Où Madame Marcelline-C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

**Considérant** que la requérante expose qu'elle a acquis le 27 septembre 1981 une parcelle de terrain sise au quartier Mènonnin auprès de Monsieur Pascal ASSANKPON ; qu'elle soutient qu'après les opérations de recasement, elle a été recasée sur la parcelle "N" du lot 2111 de Mènonnin, mais que curieusement, son voisin, Jean AGBIMADOU, recasé sur la parcelle "O" du même lot a occupé la sienne ; qu'elle allègue que pour mettre fin à cette voie de fait, la Commission Nationale

des Affaires Domaniales (CNAD) du Ministère de la Sécurité et de l'Administration Territoriale (MISAT) et la commission de vérification de Mènonin ont confirmé son droit de propriété sur la parcelle "N" d'adressé 2111 et ont invité le Préfet de l'Atlantique à lui délivrer le permis d'habiter ; que toutes les diligences effectuées à l'effet d'obtenir le déguerpissement amiable de « cet usurpateur » se sont révélées infructueuses ; qu'elle précise qu'au cours de la procédure en référé qu'elle a initiée, elle a reçu notification de l'Arrêté n° 2/287/DEP-ATL/SG/SAD du 27 mai 1998 portant abrogation de l'Arrêté n° 2/259/DEP-ATL/SG/SAD du 05 mai 1998 ; que « cet arrêté postérieur pris par la même autorité au mépris du droit et de l'équité » préjudicie gravement à ses intérêts ; qu'elle demande de ce fait à la Cour de déclarer l'arrêté incriminé contraire à l'article 22 de la Constitution ;

*Considérant* qu'il ressort des éléments du dossier que le recours de Madame Chantal HOUESSOU tend en réalité à faire apprécier par la Haute Juridiction la régularité de l'Arrêté n°2/287/DEP-ATL/SG/SAD du 27 mai 1998 ; qu'un tel contrôle relève de la légalité ; que la Cour Constitutionnelle, juge de la constitutionnalité, est incompétente pour en connaître ;

## DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>. - La Cour Constitutionnelle est incompétente.

Article 2. - La présente décision sera notifiée à Madame Chantal HOUESSOU et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le cinq février deux mille neuf,

Madame	Marcelline-C	GBEHA AFOUDA	Vice-Président
Messieurs	Bernard D.	DEGBOE	Membre
	Théodore	HOLO	Membre
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
	Robert	TAGNON	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président de séance,

Marcelline-C.GBEHA AFOUDA.-

Marcelline-C. GBEHA AFOUDA.-

° DCC 11-087 du 6 décembre 2011. Difficulté dans l'exécution d'une décision de justice.

**DECISION DCC 11-087**  
**DU 06 DECEMBRE 2011**

*Date : 06 Décembre 2011*

*Requérant : Grégoire S S AYIMAVO*

*Contrôle de Conformité*

*Atteinte aux biens-Droit de propriété*

*Opposition à décision de justice*

*Conformité*

***La Cour Constitutionnelle,***

Saisie d'une requête du 25 mars 2010 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 0577/065/REC, par laquelle Monsieur Grégoire S. S. AYIMAVO porte plainte contre Maître Théodore KOUTINHOIN-ZANOU, Avocat à la Cour et Maître Alain TOKPO, Notaire, suite à un « conflit domanial ... » ;

**VU** la Constitution du 11 décembre 1990 ;

**VU** la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;

**VU** le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï Madame Marcelline-C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

## **CONTENU DU RECOURS**

**Considérant** que le requérant expose : « Suite à un conflit domanial houleux du carré 558 sis à St Michel appartenant à notre grand-père Feu AYIMAVO Dossou Jacob, j'ai perdu tous mes frères et sœurs. Au départ, nous étions au nombre de huit. Mais aujourd'hui, je suis resté seul à faire face à cette situation.

En effet, courant 2005, mon grand frère feu AYIMAVO K. Célestin, Administrateur des biens, et moi avons engagé Maître Théodore KOUTINHOUN-ZANOU pour nous défendre. Son travail s'inscrit dans la répartition en trois parties égales après cession de ladite parcelle et la défalcation du coût du bâtiment construit par notre père, feu AYIMAVO Moïse sur la parcelle.

Cependant, à l'issue du jugement n° 062/ICB/2005 en date du 25 août 2005, le Tribunal de Première Instance de Cotonou a ordonné la vente de l'immeuble successoral sis au carré 558 Saint-Michel, propriété de feu AYIMAVO Dossou Jacob, et a nommé Maître Alain TOKPO, Notaire à Cotonou, pour y procéder ainsi qu'au partage en trois (03) parts égales du produit entre les héritiers de feu Salomon, Moïse et David AYIMAVO » ; qu'il poursuit : « Suite à l'appel interjeté par Feu AYIMAVO Jean Cosme Sagbo deux semaines après le jugement du 25 août 2005, on n'a pas compris par quelle alchimie mon grand frère défunt AYIMAVO K. Célestin, décédé le 21 janvier 2005, revient subitement de sa tombe et fait appel dans un délai de 01 mois. Ainsi, la Cour d'Appel a vidé le dossier le 14 juillet 2009 en confirmant le jugement du Tribunal de Première Instance de Cotonou » ; qu'il soutient : « le notaire Maître Alain TOKPO, chargé de la suite du dossier, n'établit pas le cahier de charges et exige de lui remettre le permis d'habiter de la parcelle. Ce que je n'ai pas fait. Il me menace de me jeter en prison pour détention illégale de permis d'habiter appartenant à autrui. Par ailleurs, Maître Théodore KOUTINHOUN-ZANOU qu'on ne comprend plus ces derniers moments parce que refusant de nous montrer le



moindre papier du jugement, est pressé que le notaire vende la maison afin qu'il réalise 20%, 20% sur deux parties » ;

### **INSTRUCTION DU RECOURS**

**Considérant** qu'en dépit des mesures d'instruction de la Cour l'invitant à préciser à la Haute Juridiction l'objet de sa demande ainsi que les dispositions constitutionnelles qu'il estime avoir été violées, le requérant n'a pas cru devoir répondre jusqu'à ce jour aux préoccupations de la Cour ;

### **ANALYSE DU RECOURS**

**Considérant** que le requérant fait état des difficultés rencontrées dans l'exécution d'une décision de justice et s'insurge contre la demande faite par le notaire et l'avocat de restituer le permis d'habiter du carré 558 qu'il a en sa possession ; que le fait pour les deux auxiliaires de justice de réclamer auprès de l'héritier qu'il est les documents afférents à l'immeuble en vue de la licitation ordonnée par le tribunal ne saurait être constitutif d'une violation des droits de l'Homme ; que, dès lors, il y a lieu pour la Cour de dire et juger qu'il n'y a pas violation de la Constitution ;

## **D E C I D E :**

**Article 1<sup>er</sup>.**- Il n'y a pas violation de la Constitution.

**Article 2.**- La présente décision sera notifiée à Monsieur Grégoire S. S. AYIMAVO et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le six décembre deux mille onze,

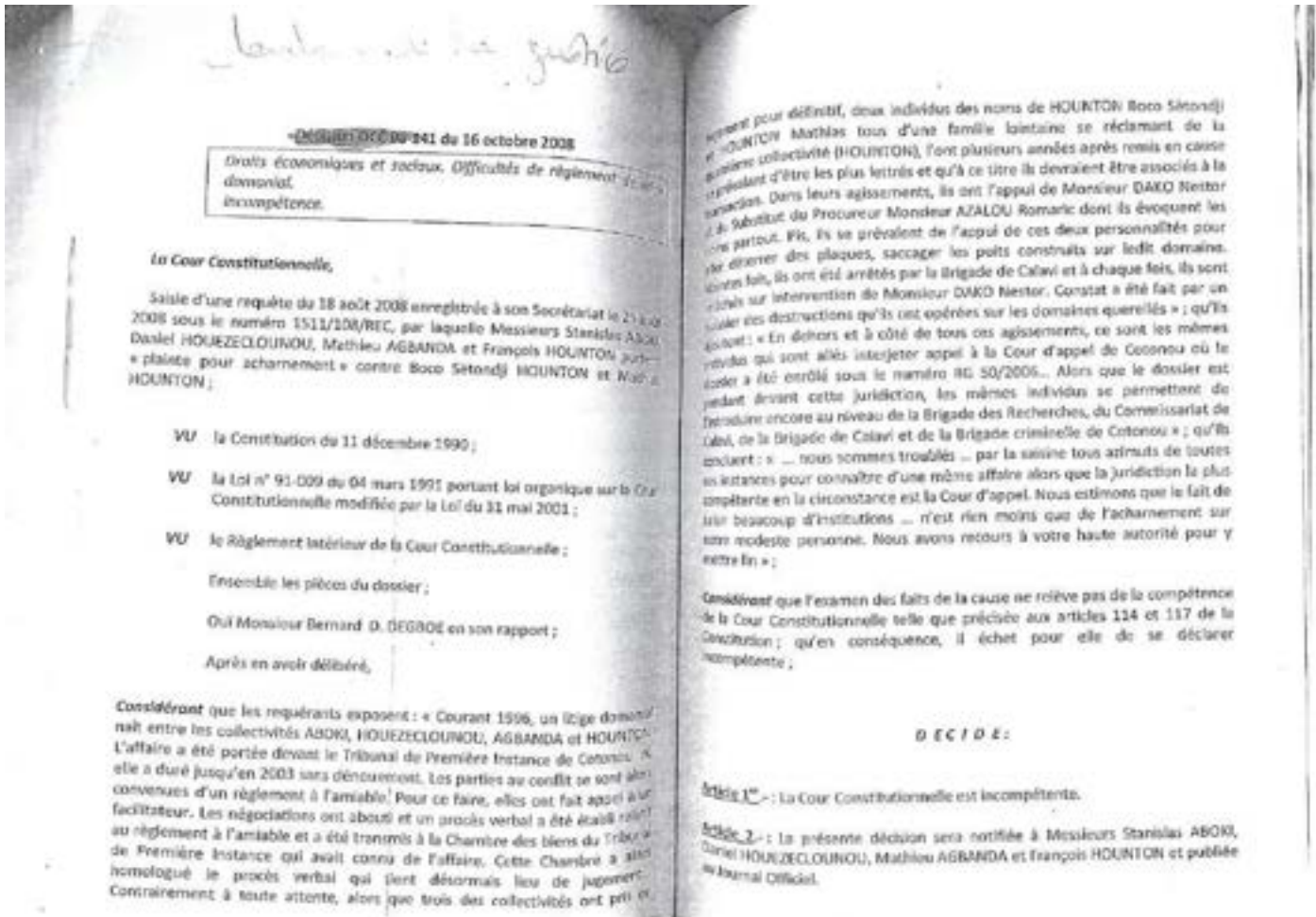
Monsieur	Robert	DOSSOU	Président
Madame	Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Présidente
Messieurs	Théodore	HOLO	Membre
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Marcelline-C. GBEHA AFOUDA.-

Robert S. M. DOSSOU.-



Ont siégé à Cotonou, le seize octobre deux mille huit,

Monsieur	Robert S. M.	DOSSOU	Président
Madame	Marcelline C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Président
Messieurs	Bernard D.	DEGBOE	Membre
	Zimé Yérîma	KORA-YAROU	Membre
	Robert	TAGNON	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Bernard D. DEGBOE.-

Robert S. M. DOSSOU.-

**DÉCISION DCC 09-026  
DU 10 MARS 2009**

*Stellionat*

*Droits et libertés. Garde à vue. Arrestation pour stellionat, opposition à décision de justice et faux et usage de faux. Convocations de commissaire assimilées à des « tracasseries policières ». Respect des droits de la personne humaine. Conformité.*

**La Cour Constitutionnelle,**

Saisie d'une requête du 28 septembre 2008 enregistrée à son Secrétariat, le 10 octobre 2008 sous le numéro 1810/133/REC, par laquelle Monsieur Barnabé NOUWAGBETO forme un recours contre « l'illégalité et l'arbitraire » dont il est victime ;

**VU** la Constitution du 11 décembre 1990 ;

**VU** la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle, modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;

**VU** le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Où Monsieur Zimé Yérime KORA-YAROU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

**Considérant** que le requérant expose : « ...Au décès de mon père, j'ai hérité d'un domaine sis à Aitchédji, arrondissement de Ouèdo, Commune d'Abomey-Calavi. Par la suite, j'ai vendu deux (02) parcelles à Monsieur Boni Goké MANGA qui les a ensuite revendues à Messieurs Nestor HOUNGBEDJI et Soumaïla MADOUGOU.

Lors des opérations de lotissement, le géomètre a identifié les deux parcelles vendues en mon nom car les acquéreurs n'avaient pas matérialisé leur droit de propriété. Cette méprise a été corrigée sur

réclamation de Messieurs Nestor HOUNGBEDJI et Soumaïla MADOUËOU qui actuellement ont construit sur leurs parcelles respectives et les occupent.

Curieusement, Madame Rosalie MANGA, épouse de feu Hon. G. MANGA et témoin des ventes intervenues entre Messieurs Nestor HOUNGBEDJI, Soumaïla MADOUËOU et son défunt mari, s'en prend à moi et m'accuse de ventes de parcelles d'autrui.

Toutes les démarches amiables aux fins de lui faire entendre raison n'ont pu aboutir. Au contraire, Madame Rosalie MANGA a entrepris de me faire subir des tracasseries policières avec la complicité des forces de l'ordre. Ainsi, j'ai été gardé à vue par le Commissaire Serge DOURODJAYE aujourd'hui en service à la sûreté et celui-ci m'a fait signer sous la menace deux (02) conventions de vente sur deux autres parcelles m'appartenant au profit de dame Rosalie MANGA. L'actuel Commissaire a repris avec les mêmes tracasseries. Deux (02) convocations viennent de m'être adressées pour la même affaire. Pourtant, la sommation interpellative servie à mes prétendus acquiescements confirme mes propos ; que le requérant demande par conséquent à la Haute Juridiction de :

- constater que le motif allégué ne saurait suffire à justifier sa détention ni son interpellation actuelle ;
- constater que les autorités de la police judiciaire n'ont pas accompli leur travail en toute conscience et probité ;
- dire et juger qu'il y a violation des droits de l'homme, notamment violation des articles 16 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution béninoise et 6 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, puis violation de l'article 35 de la loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Haute Juridiction, le Commissaire de Police d'Abomey-Calavi déclare : « Le nommé Barnabé NOUWAGBETO qui a subi la Haute Juridiction est impliqué dans plusieurs dossiers de stéllionat et autres faits répréhensibles... Il a évoqué un cas de garde-à- vue dans sa plainte et étant le Commissaire de police Serge DOURODJAYE comme instigateur. Cette situation est liée à un cas de stéllionat, d'opposition à décision de justice et de faux et usage de faux dont il s'est rendu coupable.

Par Procès verbal n°15/DGPN/DDPN-ATL/CP-AB-CAL/PJ du 1<sup>er</sup> février 2006, son acolyte Nestor BINAZON a été conduit devant le Procureur de la République sans lui. Le sieur Barnabé NOUWAGBETO n'avait pas déféré malgré les multiples convocations à lui adressées comme s'en est le cas actuellement. Il a été recherché suite aux

Instructions du Procureur de la République pour être présenté à l'audience. Ainsi, par PV n° 28/DGPN/DDPN-ATL/CP-AB-CAL/PJ du 01 février 2006, toutes les conditions étant réunies, le Commissaire de Police d'Abomey-Calavi l'a mis à la disposition du parquet...

Cette première affaire n'a rien à voir avec le dossier de dame Rosaline MANGA qui s'est plainte plusieurs fois dans mon unité. Dans les autres casiers où le nom de Barnabé NOUWAGBETO est cité et qui sont sans importance, il a été toujours invité pour être seulement auditionné, mais il n'a jamais répondu aux convocations.

Le cas dont il vous a saisi actuellement concerne un domaine sis à Orléans, quartier A'chéché, acheté par feu Boni MANGA, époux de dame Rosaline MANGA. Pour son exploitation, le ménage a réservé une portion de deux parcelles pour usage familial. Après le décès de Honi MANGA, Barnabé NOUWAGBETO a profité de cette opportunité pour revendre ces deux parcelles relevées au nom de Boni MANGA et que dame Rosaline MANGA gère du vivant de son mari. Mais profitant du décès de l'acquéreur, Barnabé NOUWAGBETO s'est empressé de procéder à un changement de nom sur les deux parcelles.

Face à la réaction de dame MANGA, il s'est contenté de se défendre et lui a promis en remplacement d'autres parcelles. Mais ce n'est qu'une seule parcelle qu'il a rétrocédée à cette dernière à Orléans.

Pour cette raison, dame MANGA a déposé plainte au poste de police de mon Unité suivant MC 5203/08 en date du 17/09/2008. C'est pour cela que des convocations lui ont été adressées par deux fois de suite sans qu'il daigne répondre.

Toute analyse faite, NOUWAGBETO Barnabé est en train de faire du chantage et mélange l'ordon et serviette. L'audition de dame Rosaline MANGA démontre le faux qui était fait par ce dernier et la réparation qu'il lui a promise n'est demeurée irréalisable. Et comme c'est un habitué des faits, il a pensé se mettre sous la couverture de la Haute Juridiction pour se soustraire du tort qu'il a commis au préjudice d'une veuve. A ce stade, je ne me suis pas encore saisi du dossier pour le rechercher. Mais pour brouiller les cartes, il a choisi de vous distraire... »

Considérant qu'aux termes de l'article 16 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution : « Nul ne peut être arrêté ou inculpé qu'en vertu d'une loi promulguée antérieurement aux faits qui lui sont reprochés » ; que la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples stipule en son article 6 : « Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut être privé de sa liberté sauf pour des motifs et dans des conditions préalablement déterminés par la loi ; en particulier nul ne peut être arrêté ou détenu arbitrairement » ;

Considérant qu'il ressort de la réponse à la mesure d'instruction de la Haute Juridiction que la garde à vue de Monsieur Barnabé NOUWAGBETO effectuée par le Commissaire Serge DOURODJAYE dans une autre affaire que celle relative au présent dossier de dame Rosalie MANGA est liée à un cas de stéllionat, d'opposition à décision de justice et de faux et usage de faux dont il se serait rendu coupable. Considérant que le requérant se plaint en réalité des convocations à lui ont été adressées par le Commissaire de police d'Abomey-Calavi et des convocations qu'il qualifie de « tracasseries policières » et auxquelles il n'a d'ailleurs pas déféré ; que la convocation constitue, de même que la garde à vue, des possibilités laissées aux détermes de la force publique d'écouter ou de retenir une personne dans les locaux de la police dans le cadre d'une procédure pénale ; qu'elles ne sauraient être interprétées comme une atteinte aux droits de l'homme si elles respectent, comme dans le cas d'espèce, les exigences de la Constitution ; que, dès lors, il n'y a pas violation de la Constitution.

## DÉCIDE :

**Article 1er.-** Il n'y a pas violation de la Constitution.

**Article 2.-** La présente décision sera notifiée à Monsieur Barnabé NOUWAGBETO, au Commissaire de Police chargé du Commissariat de police d'Abomey-Calavi, au Directeur Général de la Police Nationale et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le dix mars deux mille neuf,

Monsieur Robert S. M.	DOSSOU	Président
Madame Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Président
Messieurs Bernard D.	DEGBOE	Membre
Théodore	HOLO	Membre
Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
Robert	TAGNON	Membre
Madame Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Zimé Yérima KORA-YAROU.-

Robert S. M. DOSSOU.-

~~DÉCISION DCC 11-084 DU 06 DÉCEMBRE 2011~~

*Décision de justice. Exécution*

*Droit d'accès à un tribunal et droit à l'exécution d'une décision de justice*

*Difficultés d'exécution*

*Nouveau levé topographique ordonné par le Procureur général près la Cour d'appel de Cotonou sans la décision de la juridiction ayant ordonné l'exécution*

*Résultats du nouveau levé topographique, justificatifs du Procureur général près la Cour d'appel pour ne pouvoir faire entrer la requérante en possession des lieux objet du jugement dont s'agit*

*Méconnaissance de l'article 7 alinéa 1-a de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.*

**La Cour Constitutionnelle,**

Saisie d'une requête du 18 août 2009 enregistrée à son Secrétariat le 21 août 2009 sous le numéro 1489/134/REC, par laquelle la succession Christophe VODOUHE, représentée par Madame Agathe AGBOGBE VODOUHE, forme un recours contre Monsieur Paul Ernite AGBANGLA et consorts pour mise en cause d'une « décision de justice ... devenue définitive et opposable erga omnes ... » ;

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

VU la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;

VU le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Où le Professeur Théodore HOLO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

## CONTENU DU RECOURS

Considérant que la requérante expose : « J'ai l'honneur de vous demander, aux termes de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin qui dispose en son article 59 que «le Président de la République assure l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice», de bien vouloir intervenir en vue d'amener le Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, à instruire le Procureur Général près la Cour d'Appel de Cotonou à surseoir à toute manœuvre de remise en cause du jugement... devenu définitif et dont l'exécution a été confiée au Commandant de la Brigade Territoriale de la Gendarmerie Nationale de Ouidah par l'ordonnance... » ; qu'elle développe « ... mon feu mari, feu VODOUHE C. Christophe a acheté auprès de différentes personnes des parcelles qui constituent un domaine de 12 hectares 49 ares 59 centiares à ADJARA HOUNVE dans l'arrondissement de PAHOU...

Mon mari a exploité ce domaine jusqu'à sa mort le 16 décembre 1998, avec la collaboration de certains de ses vendeurs notamment feu EHOUZOU Winsou Gbédo (père de EHOUZOU GODONOU), feu père de EHOUZOU Pascal, feu père de EHOUZOU DOMINIQUE etc. J'ai poursuivi l'exploitation dudit domaine jusqu'au début de l'année 2000 quand des vendeurs, pour des raisons que j'ignore, se sont soulevés sous prétexte que le domaine a été acquis par mon mari à vil prix. Or, certains témoins ou vendeurs sont encore vivants. Il s'agit des nommés EHOUZOU GBETOGNON, EHOUZOU ANIWOUVI, EHOUZOU Joseph et NOUKPO ZOUKOU COSSI, ancien délégué du village etc.

Suite à ma requête, le Tribunal de Première Instance de Ouidah a rendu contradictoirement en audience publique ... le jugement n° 005/AC2/05 du 14 février 2005. Cette décision n'ayant pas connu une opposition ni un appel de la part de mes antagonistes, j'ai obtenu un certificat de non opposition et de non appel au greffe du Tribunal de Première Instance de Ouidah ... » ; qu'elle poursuit : « Depuis lors, j'ai entrepris des formalités de l'exécution de la décision de justice. Mais hélas ! je rencontre des difficultés dont sont responsables l'ancien délégué du village, Monsieur NOUKPO ZOUKOU COSSI, les vendeurs ou leurs enfants et un certain AGBANGLA Paul Ermitte qui a frauduleusement occupé une partie du domaine depuis environ trois ans après la décision de justice qui me donne droit de propriété.

Les vendeurs ou leurs enfants rebelles ont été poursuivis par le Procureur de la République de Ouidah, Monsieur DONGBO Pascal, qui les a fait condamner pour rébellion à l'exécution d'une décision de justice. Leur appel contre ce jugement n'a pas prospéré car celui-ci vient d'être confirmé par la Cour d'Appel

de Cotonou le vendredi 14 août 2009. » ; qu'elle déclare : « Cependant, malgré les instructions du Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, le Procureur Général ... près la Cour d'Appel de Cotonou a interdit au géomètre expert qui avait fait le levé du domaine, ayant servi de base au jugement de référence, de reconstituer ce levé en lui demandant de faire un autre levé sur la base d'une nouvelle indication des vendeurs dont certains sont déjà morts et du nommé AGBANGLA Paul Ermite, qui n'a jamais été partie au procès.

Se basant sur les instructions du Procureur Général qui a interdit à mes témoins d'aller sur le domaine, le mardi 11 août 2009 pour la reconstitution du levé, et au Commandant de la Brigade Territoriale de Gendarmerie Nationale de Ouidah de n'y envoyer que deux agents malgré les menaces qui pèsent sur ma personne, Monsieur AGBANGLA Paul Ermite a alors dirigé les opérations comme s'il était partie au procès comme bon lui semble.

Ainsi menacée dans la jouissance de mon bien contrairement aux dispositions des articles 22 et 59 de la Constitution ..., j'ai dû m'abstenir, comme mon principal témoin Denis, de me rendre sur le terrain le mardi 11 août 2009 où, au lieu de 12 hectares 49 ares 54 centiares, l'ancien délégué, le nommé NOUKPO ZOUKOU COSSI, les prétendus vendeurs ou leurs enfants et AGBANGLA Paul Ermite n'ont indiqué qu'à peine trois hectares à l'assistant de maître Charles COOVI, Huissier de justice, et à M. DJOKPE Ferdinand, l'assistant du Géomètre Expert ADIE Basile, tous chargés de l'exécution du jugement. Ceux-ci ont refusé de faire les travaux car l'ordonnance d'exécution indique bien que celle-ci doit se faire conformément «aux dispositifs du jugement».

Face à la magouille et aux agissements de AGBANGLA Paul Ermite, de l'ancien délégué du village et des prétendus vendeurs, l'assistant de l'Huissier de Justice et celui du Géomètre Expert menacés et ne pouvant être défendus par deux agents de gendarmerie contre ces prétendus vendeurs armés de coupe-coupe et de bâtons sous la direction farouche de AGBANGLA Paul Ermite, ont dû quitter les lieux. » ; qu'elle affirme : « Compte tenu de tout ce qui précède de manière à mettre en cause une décision de justice devenue définitive et à m'exproprier en violation de l'article 22 de la Loi N° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution du Bénin, et m'empêcher de jouir de la totalité de mon bien immobilier.

Aux termes des dispositions de cet article «toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement.»

La justice ayant reconnu le droit de propriété de la succession de mon feu mari sur un domaine de 12 hectares 49 ares 54 centiares sis à Adjarra Hounvè, aucune violation de ces dispositions ne peut être admise dans le cas d'espèce où la mafia s'investit avec les moyens occultes et l'appui du Parquet Général près la Cour d'Appel de Cotonou qui ne saurait remettre en cause une décision de justice devenue définitive. » ; qu'elle sollicite l'intervention du Président de la République pour mettre fin aux agissements des personnes (...), fortement protégées par le Parquet Général près la Cour d'Appel de Cotonou qui empêche le Procureur de la République de Ouidah et le Commandant de la Brigade Territoriale de Gendarmerie nationale de ladite ville de faire leur travail. » et demande à la Haute Juridiction de déclarer contraires à la Constitution les agissements des intéressés tendant à remettre en cause la décision de justice devenue définitive et opposable erga omnes ;

### INSTRUCTION DU RECOURS

*Considérant* qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Procureur Général près la Cour d'Appel de Cotonou, Monsieur Georges Constant AMOUSSOU, écrit : « ... je crois de mon devoir de souligner à l'attention de la Haute Juridiction mon profond attachement à l'exécution effective et intégrale des décisions de justice devenues définitives.

A cette fin, j'ai pu initier et négocier avec les principaux acteurs de l'exécution des décisions de justice en l'occurrence les Huissiers de Justice, une lettre circulaire prévoyant les diverses marches possibles vers une exécution forcée... ».

J'ai fait de la part de Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, Porte parole du Gouvernement, l'objet de deux interpellations relativement à l'exécution du jugement rendu par le Tribunal de Ouidah au profit de dame Agathe VODOUHE... :

Afin de traduire dans les faits le schéma d'exécution que j'ai soumis à mon supérieur hiérarchique qui semble l'avoir approuvé sans réserve, j'ai invité à plusieurs séances de travail préparatoires à l'exécution du jugement, aussi bien madame Agathe VODOUHE que ses présumés vendeurs et les limitrophes de son domaine pour les sensibiliser à une exécution apaisée.

Le géomètre Expert Basile ADEYE a été sensibilisé pour reprendre quasiment sans frais son relevé topographique en se fondant sur les conventions versées au dossier.



Cette opération qui doit se faire de façon contradictoire en présence des limitrophes, des vendeurs ou de leurs ayants droits dûment invités, de madame Agathe VODOUHE, s'est déroulée les 11, 12 et 13 août 2009 à Pahou et avait une double finalité :

- D'abord établir pour chaque convention un levé topographique ;
- Ensuite procéder à un recollement permettant d'établir si l'ensemble du domaine se présente en une contenance ainsi que semblait le révéler le relevé qui a servi de base au prononcé de la décision dont l'exécution est poursuivie.

**Il est très nettement apparu que :**

1- Contrairement à ce que révèle le premier relevé topographique ayant servi de fondement à la décision du tribunal de première instance de Ouidah et contrairement à ce que madame Agathe VODOUHE a toujours soutenu, le domaine qui est le sien n'est pas d'une seule contenance.

A preuve, la parcelle que Aballo EHOZOU a vendue à feu Christophe VODOUHE d'une contenance présumée d'un hectare mais en réalité d'une superficie de 88 ares 72 centiares est située bien loin du domaine à revendiquer d'après la mention portée sur le relevé par le Géomètre. L'intéressée a manifestement produit un relevé d'état des lieux établi au petit bonheur qu'elle a réussi à tromper la religion du tribunal de Ouidah pour lui faire entériner et l'exécution pratique de sa décision se heurte à des difficultés.

2- La difficulté à traduire dans les faits le relevé topographique ayant servi de base à la décision du tribunal de Ouidah procède incontestablement de ce que madame Agathe VODOUHE ignore la situation géographique réelle, les limites des parcelles acquises par son feu époux ainsi que les vendeurs desdites parcelles.

La solution qui permettrait en cette phase de l'exécution de transcender cette difficulté serait de faire venir les vendeurs ou leurs ayants droit pour préciser la situation géographique de leur immeuble, précision qui, dois-je encore le souligner, ne ressort pas des documents de certification de vente présentés comme convention.

3- l'exécution mise en œuvre par mes soins a permis de relever sans aucune contestation possible une superficie d'environ cinq (5) hectares au bénéfice de la

succession VODOUHE ainsi que le fait apparaître le relevé établi à la faveur des opérations d'exécution réalisées les 11, 12 et 13 août 2009. Apparemment, madame VODOUHE fait une fixation sur les membres de la famille EHOZOU sans pouvoir, au regard des documents dont elle dispose, dire lesquels des EHOZOU précisément sont concernés comme ses vendeurs étant entendu que la collectivité à laquelle elle semble vouloir s'agripper comme lui devant des parcelles n'a jamais cédé pour son profit ou celui de son défunt époux le moindre centimètre de terre.

Dans ces conditions, je me trouve incapable de lui assurer pour l'heure une possession qui aille au-delà de ce que l'Expert Géomètre a réalisé aux dates sus indiquées et contenu dans le relevé dont photocopie est jointe à moins de faire la magie ou d'exproprier les limitrophes toutes choses qui, vous en conviendrez, sont au dessus de mes capacités et prérogatives. » ;

### ANALYSE DU RECOURS

*Considérant* que l'article 7 alinéa 1-a/ de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples dispose : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend :

a/ le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violent les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur ; ... » ; que cette disposition s'entend du droit d'accès à un tribunal qui implique le droit à l'exécution d'une décision de justice participant de l'Etat de droit et permettant au bénéficiaire de jouir effectivement de ses droits reconnus et protégés par la justice dans la décision rendue ;

*Considérant* qu'il ressort des éléments du dossier que le jugement n° 005/AC2/05 du 14 février 2005 rendu en faveur de la succession Christophe VODOUHE représentée par Madame Agathe AGBOGBE VODOUHE, n'a connu ni opposition ni appel et est devenu définitif ; que cette décision a fait l'objet de l'ordonnance d'exécution n° 022/PTO-2005 du 4 août 2005 ; qu'au cours de l'exécution de ladite décision le Procureur Général près la Cour d'Appel de Cotonou dit avoir reçu des plaintes faisant état de difficultés ; que sans que ces difficultés ne soient communiquées au juge ayant ordonné l'exécution pour décision idoine, le Procureur Général près la Cour d'Appel de Cotonou, sans décision de la juridiction, a ordonné un nouveau levé topographique des lieux ; qu'il allègue des résultats de ce nouveau levé topographique pour prétendre être incapable de

faire entrer la requérante en possession des lieux objet du jugement dont s'agit ; qu'en se comportant comme il l'a fait, le Procureur Général près la Cour d'Appel de Cotonou a méconnu l'article 7 alinéa 1.a précité de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ; qu'en conséquence, il échet de dire et juger qu'il y a violation de la Constitution ;

**D E C I D E :**

**Article 1er.**- Le Procureur Général près la Cour d'Appel de Cotonou, Monsieur Georges Constant AMOUSSOU a violé la Constitution.

**Article 2.**- La présente décision sera notifiée à la succession de Christophe VODOUHE représentée par Madame Agathe AGBOGBE VODOUHE, à Monsieur Georges Constant AMOUSSOU, à Monsieur le Procureur Général près la Cour d'Appel de Cotonou, à Madame le Président de la Cour d'Appel de Cotonou et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le six décembre deux mille onze,

Monsieur	Robert S. M.	DOSSOU	Président
Madame	Marcelline C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Président
Monsieur	Théodore	HOLO	Membre
Monsieur	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Professeur Théodore HOLO.-

Robert S. M. DOSSOU.-

- Erreur administrative et d'identification

° PV de règlement n°001/BCD/SGLCD du 14 février 2014.

REPUBLIQUE DU BENIN  
MINISTÈRE DE LA DÉCENTRALISATION  
DE LA GOUVERNANCE LOCALE  
DE L'ADMINISTRATION ET DE  
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
DÉPARTEMENT DU BORGOU  
COMMUNE DE PARAKOU

service administratif

IVRLD N° 001/BCD/SGLCD  
PROCES-VERBAL DE REGLEMENT DE LITIGE DOMANIAL

L'an deux mil quatorze et le vendredii 14 Février, s'est tenue dans le Bureau du Chef Service Gestion de Lotissement et du Contentieux Domanial, une séance de règlement d'un litige opposant GATTA A. Françoise Epse OUAKE à Madame BORI BIODON Epse SOUMANOU Zénabou Makou.

Etaient présents :

- Monsieur KORA ZAKI Loukoumanou C/SGLCD
- MOUSSA Adamou représentant de GATTA A. Françoise
- BORI BIODON Epse SOUMANOU Zénabou Mako
- CHABI Cosme fils adoptif de Mme SOUMANOU Zénabou
- DJIBRIL Al-Hassane Directeur du Cabinet Géomètre ETPB
- BABONI Alassane C/BCD
- OGOUEDJI Pierre, menuisier à Gonou.

Le litige porte sur les parcelles d et e du 2206 sises à Albarika Tibona.

Les faits : Madame GATTA A. Françoise avait acheté un domaine à tibona avant le lotissement par le truchement de ALASSANE Issa dont le nom figure à l'état des lieux dans le repertoire d'état des lieux du lotissement de tibona. Lors d'un contrôle de renseignement au

57

niveau du cabinet ETPB, Monsieur MOUSSA Adamou constata que le domaine acquis par Mme GATTA a donné deux parcelles et que une parcelle porte le nom de ALASSANE Issa s/c Mme GATTA qui n'est rien d'autre que l'intermédiaire par qui Mme GATTA a acquis le domaine et sur la deuxième parcelle il n'y avait aucun nom. Après réclamation de la part de Mme GATTA et des investigations qui ont suivi, il ressort que Mme SOUMANOU Zénabou est acquéreur de parcelle auprès de l'administration. Elle devait être recasée à GANNON mais malheureusement par manque de disponibilité n'a pas été recasée à GANNON et c'est plutôt à tibona qu'elle a été recasée sur l'une des parcelles de Mme GATTA et sur la deuxième parcelle qui devait porté le nom Mme GATTA, se trouve le nom de OGOUEDJI Pierre mais ce dernier dit ne pas avoir de parcelle à tibona et ignore comment son nom a été introduit dans le repertoire de recasement.

Solution : Après discussion et débats, il a été décidé ce qui suit :

- 1 Madame BORI BIODON Epse SOUMANOU Zénabou Mako a été sortie de la parcelle d du 2206 de Tibona et repositionnée sur la parcelle " t " du 2273 qui était une parcelle disponible de la Mairie.
- 2 – En suite Madame SOUMANOU Zénébou Mako va retourner à l'administration le Permis d'habiter N°50/001930/M/SG/SUAF du 17/12/2008 relatif à la parcelle " d " du lot 2206 pour annulation.
- 3 – Madame SOUMANOU Zénébou Mako pourra se faire établir un nouveau permis d'habiter relatif à la parcelle " t " du lot 2273 quand elle le voudra.
- 4 – Monsieur OGOUEDJI Pierre dont le nom figure sur la parcelle " e " du lot 2206 déclare sur honneur ne pas avoir de

parcelle à tibona, n'avoir jamais été recasé à tibona et ignore comment son nom a été introduit dans le procès-verbal de recasement de tibona par conséquent, demande que Madame GATTA soit rétablie dans ses droits et que cette parcelle lui soit restituée.

Ainsi donc, les parcelles " d " et " e " du lot 2206 sont désormais la propriété de Madame GATTA A. Françoise qui pourra se faire établir tout acte administratif si elle le désire.

Fait à Parakou le 14 Février 2014

ONT SIGNE :

KORA ZAKI Loukoumanou.-

MOUSSA Adamou.-

BORI BIODON Epse SOUMANOU Zénabou Mako.-

CHABI Cosme.-

A. D. ~~ARRI~~ AL Hassane  
Géomètre-Géomaticien-Spécialiste SIG  
Ingénieur en Réception des Travaux Publics  
Diplômé de l'INP-HB de Yamoussoukro  
(Côte d'Ivoire)



BABONI Allassann.-

OGOUEDJI Pierre.-

**DÉCISION DCC 09-007  
DU 05 FÉVRIER 2009**

*Droits et libertés. Droit de propriété.  
Contrôle de la régularité d'un arrêté préfectoral.  
Incompétence.*

**La Cour Constitutionnelle,**

Saisie d'une requête du 12 décembre 2007 enregistrée à son Secrétariat le 14 décembre 2007 sous le numéro 2692/203/REC, par laquelle Madame Chantal HOUESSOU forme devant la Haute Juridiction « un recours en inconstitutionnalité pour expropriation illégale » ;

- VU** la Constitution du 11 décembre 1990 ;
- VU** la Loi n°91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;
- VU** le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Où Madame Marcelline-C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

**Considérant** que la requérante expose qu'elle a acquis le 27 septembre 1981 une parcelle de terrain sise au quartier Mènontin auprès de Monsieur Pascal ASSANKPON ; qu'elle soutient qu'après les opérations de recasement, elle a été recasée sur la parcelle "N" du lot 2111 de Mènontin, mais que curieusement, son voisin, Jean AGBIMADOU, recasé sur la parcelle "O" du même lot a occupé la sienne ; qu'elle allègue que pour mettre fin à cette voie de fait, la Commission Nationale

des Affaires Domaniales (CNAD) du Ministère de la Sécurité et de l'Administration Territoriale (MISAT) et la commission de vérification de Mènonin ont confirmé son droit de propriété sur la parcelle "N" d'adressé 2111 et ont invité le Préfet de l'Atlantique à lui délivrer le permis d'habiter ; que toutes les diligences effectuées à l'effet d'obtenir le déguerpissement amiable de « cet usurpateur » se sont révélées infructueuses ; qu'elle précise qu'au cours de la procédure en référé qu'elle a initiée, elle a reçu notification de l'Arrêté n° 2/287/DEP-ATL/SG/SAD du 27 mai 1998 portant abrogation de l'Arrêté n° 2/259/DEP-ATL/SG/SAD du 05 mai 1998 ; que « cet arrêté postérieur pris par la même autorité au mépris du droit et de l'équité » préjudicie gravement à ses intérêts ; qu'elle demande de ce fait à la Cour de déclarer l'arrêté incriminé contraire à l'article 22 de la Constitution ;

**Considérant** qu'il ressort des éléments du dossier que le recours de Madame Chantal HOUESSOU tend en réalité à faire apprécier par la Haute Juridiction la régularité de l'Arrêté n°2/287/DEP-ATL/SG/SAD du 27 mai 1998 ; qu'un tel contrôle relève de la légalité ; que la Cour Constitutionnelle, juge de la constitutionnalité, est incompétente pour en connaître ;

## DÉCIDE :

**Article 1<sup>er</sup>.**- La Cour Constitutionnelle est incompétente.

**Article 2.**- La présente décision sera notifiée à Madame Chantal HOUESSOU et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le cinq février deux mille neuf,

Madame	Marcelline-C	GBEHA AFOUDA	Vice-Président
Messieurs	Bernard D.	DEGBOE	Membre
	Théodore	HOLO	Membre
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
	Robert	TAGNON	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président de séance,

Marcelline-C.GBEHA AFOUDA.-

Marcelline-C. GBEHA AFOUDA.-



- **FRAUDE.**

°PV de règlement de litige du 17 mai 2013. Etablissement de documents de propriété par fraude.

Procès verbal de règlement  
de litige domanial

L'an deux mil treize et le  
vendredi 17 mai, a eu lieu dans  
le bureau du contentieux soma-  
nial de la mairie de Parakou,  
un règlement de litige domanial  
portant sur les parcelles B et L  
du lot 2961 situées à Sokparou-  
Est - suite entre Monsieur YOROU  
Bernardin, domanier à Djougou  
représenté par son père YOROU  
NIGOSI Gabriel, téléphone 648257  
66/96081333 et dame OROU  
KINNOU Lamaton représentée  
par Monsieur OROU KINNOU  
Théophile, gendarme à la  
retraite, téléphone 97027354  
et dame SIMBO Aliba, ménagère  
Stellionat

Tél 97 75 9652.

A. L'issue des débats, il a été ce qui suit :

- les parcelles en cause ont été vendues à Monsieur YOROU Bernadin par Monsieur SEIDOU Mohamed Youchaou qui a été poursuivi par le Tribunal de Première Instance de Première Classe de Parakou pour escroquerie sur dame OROU KINNOU Lamaton au sujet desdites parcelles. Il a été même condamné à six (6) mois d'emprisonnement ferme par la décision du Tribunal en date du 08/02/2011.

- Monsieur YOROU Bernadin était bien informé des débats au niveau du Tribunal et savait que son vendeur a été condamné dans ce dossier.

- Monsieur YOROU Bernadin

devait plus prétendre à un droit  
de propriété sur les dites parcelles  
mais, tout au plus, il pouvait se  
référer à son vendeur pour  
demander le remboursement  
de son argent.

- Monsieur Bernadin ne devait  
non plus perturber Dame OROU  
KINNDU Lamaton ou ses ayants  
droit dans la jouissance de  
leur droit de propriété sur  
les parcelles.


- Monsieur YOROU N'GOBI Gabriel  
est engagé au nom de son fils  
à ne plus rien réclamer aux  
acquéreurs de Dame OROU  
KINNDU Lamaton et à restituer  
à la mairie de Parakou, dans  
un délai de quinze jours,

tous les documents qu'ils ont fait  
établir frauduleusement sur les  
parcelles k et l du lot 2961 situés  
à DOKPAROU - EST - SUD.



C'est sur cette base que les  
parties acceptent librement  
de signer le présent Procès Verbal  
de règlement de litige pour servir  
et valoir ce que de droit.

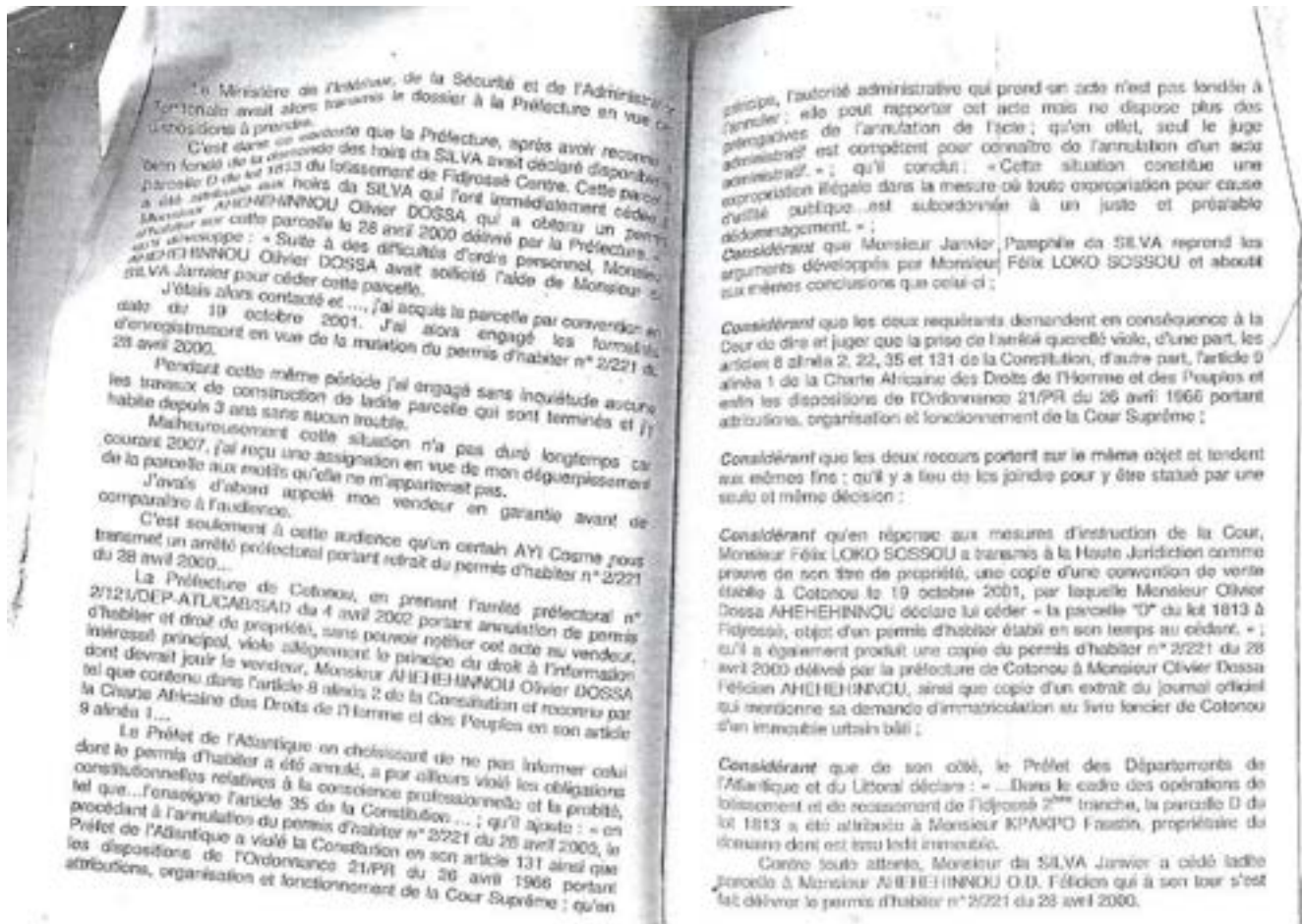
Fait à Parakou le 17/05/2012

  
YOROU N'Gobi Gabriel

  
OROU KINANDOU Thibault

  
SIMBO Abiba

le chef Bureau du Contentieux  
  
  
ARON N'Assan



Entre temps, Monsieur KPAKPO Faustin a vendu la parcelle en cause à Monsieur AYI Cosme Yves.

Le 18 septembre 2001, ce dernier a saisi l'administration préfectorale d'une plainte d'occupation illégale orchestrée par Monsieur da SILVA Janvier et son acquéreur.

L'examen de cette requête a permis de savoir que la propriété de l'immeuble en litige est Monsieur AYI Cosme Yves et que c'est en fraude de ses droits que le permis d'habiter n° 2/221 du 21 avril 2000 a été délivré au sieur AHEHEHINNOU O. D. Félicien.

En conséquence, le permis d'habiter obtenu par fraude a été nul et les droits de propriété de Monsieur AYI Cosme Yves sur la parcelle D du lot 1813 du lotissement de Fidjrossé 2<sup>ème</sup> tranche ont été confirmés par l'arrêté n° 2/121/DEP-ATL/CAB/SAD du 04 avril 2002.

Il convient de signaler que la contestation immobilière est pendante devant la chambre des biens du Tribunal de Première Instance de Cotonou. - ;

Considérant que par ailleurs, le 13 octobre 2008, Monsieur Cosme Yves AYI a adressé à la Cour une correspondance enregistrée à son Secrétariat sous le numéro 1823 et dans laquelle il précise : « Je viens très respectueusement solliciter votre haute bienveillance sur un dossier de permis d'habiter annulé par la préfecture d'un certain Monsieur AHEHEHINNOU Olivier Dossa Félicien qui l'a à son tour cédé à Monsieur LOKO Félix en fonction au commissariat du stade de famille de Cotonou et dont vous venez d'être saisi. Il y a de cela (12) douze ans précisément que je l'ai acquis du propriétaire terrien. C'est ... bien ma parcelle dont j'ai présenté tous mes papiers à la Cour Suprême. »

J'ai reçu de la Cour Suprême aussi gain de cause et le dossier est encore pendante devant le Tribunal de 1<sup>ère</sup> Instance de Cotonou depuis (02) ans. C'est bien une ruse qui se prépare pour tromper votre vigilance, je vous prie d'être très attentif puisque la décision de la Cour est irréversible, afin que ces profiteurs de gain facile ne nous tendent pas leurs pièges. » ; qu'il a joint à sa note copie de l'Arrêt n° 30/CA rendu le 17 février 2005 par la Chambre administrative de la Cour Suprême ;

Considérant qu'il ressort de cet arrêt que pour confirmer le droit de propriété du sieur Cosme AYI, l'administration préfectorale a non seulement procédé à l'annulation du permis d'habiter n° 2/221 du 28 avril 2000, mais encore, a délivré à l'intéressé un nouveau permis d'habiter n° 2/518 le 10 février 2003, en application de l'Arrêté n° 2/121/DEP-ATL/CAB/SAD du 04 avril 2002 portant annulation pour fraude du permis d'habiter n° 2/221 du 28 avril 2000 délivré à Monsieur Olivier Dossa

Félicien AHEHEHINNOU et confirmant les droits de propriété du nommé Cosme Yves AYI sur la parcelle D du Lot 1813 ;

Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article 22 de la Constitution : « Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement. » ; qu'il ressort des éléments du dossier que la parcelle D du Lot 1813 du lotissement de Fidjrossé a été attribuée par la préfecture de l'Atlantique à Monsieur Faustin KPAKPO ; que ce dernier l'a vendue à Monsieur Yves Cosme AYI ; qu'entre temps, Monsieur da SILVA s'est fait établir par fraude un permis d'habiter sur la même parcelle que ses héritiers ont cédée à Monsieur Olivier Dossa AHEHEHINNOU qui a obtenu le permis d'habiter n° 2/221 du 28 avril 2000 et l'a revendue à Monsieur Félix LOKO SOSSOU qui décide de la mettre en valeur ; que courant septembre 2001, Monsieur Cosme Yves AYI a saisi la préfecture d'une plainte pour occupation illégale de sa parcelle ; qu'après examen de sa requête, son droit de propriété a été confirmé par l'Arrêté 2/121/DEP-ATL/CAB/SAD du 04 avril 2002 ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requêtes de Messieurs Félix LOKO SOSSOU et Janvier Pamphile da SILVA tendent en réalité à faire apprécier par la Cour Constitutionnelle la régularité de l'arrêté préfectoral n° 2/121/DEP-ATL/CAB/SAD du 04 avril 2002 portant annulation de permis d'habiter et droit de propriété aux termes duquel la parcelle D du lot 1813 du lotissement de Fidjrossé 2<sup>ème</sup> tranche a été attribuée pour fraude à Monsieur LOKO SOSSOU au profit de Monsieur Cosme Y. AYI ; qu'une telle appréciation relève du contrôle de légalité ; que la Cour, juge de la constitutionnalité ne saurait en connaître ; que, dès lors, elle doit se déclarer incompétente et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

## DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>.- La Cour est incompétente.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Messieurs Félix LOKO SOSSOU, Janvier Pamphile da SILVA, Cosme Yves AYI, au Prêfet des Départements de l'Atlantique et du Littoral et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le cinq février deux mille neuf,

Madame Marcelline C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Président
Messieurs Bernard D.	DEGBOE	Membre
Théodore	HOLO	Membre
Zimé Yérîma	KORA-YAROU	Membre
Robert	TAGNON	Membre
Madame Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président de séance,

Professeur Théodore HOLO.-

Marcelline C. GBEHA FOU DA.-

*Exécution provisoire N° 4603/19/12/13*

**SIGNIFICATION DE JUGEMENT ET D'ARRET AVEC  
COMMANDEMENT D'AVOIR A ANNULER**

L'an deux mil treize (2013)

Et le *di-neuf (9) décembre* à 11 Heures 23 minutes

A la requête de Monsieur DOSSOUMOU BIAOU Michel, Dépanneur, de nationalité béninoise, demeurant et domicilié à Parakou, quartier BEYEROU, Tél : 97 47 19 12 ;

J'ai, Bertrand Comlan TOGLA, Huissier de Justice près le Tribunal de Première Instance de première Classe et la Cour d'Appel de Parakou, inscrit sur le tableau de la Chambre Nationale des Huissiers de Justice du Bénin à la case N° 22, y demeurant et domicilié au quartier Gbira, route de Malanville à côté de la société PSA Parakou, 02 BP : 749, Tél : 23 61 43 61 / 95 05 96 03 soussigné :

Signifié en tête de celle de la présente, remis et laissé à :

La municipalité de Parakou, prise en la personne du Maire en exercice, demeurant et domicilié es qualité à l'Hôtel de ville de Parakou, où étant en ses bureaux et parlant à :

*Monsieur KORA Allassane du dit secrétariat  
a été déclaré qui a reçu tant copies  
des pièces ci-dessus citées que du présent et  
sur son exploit.*

\*Copies certifiées conformes :

- Du jugement contradictoire N°31/10 du 06/10/2010, rendu par le Tribunal de Première Instance de Première Classe de Parakou et dont le dispositif est libellé comme suit :

PAR CES MOTIFS :

-Statuant publiquement, contradictoirement, en matière traditionnelle (bien) avec le concours des assesseurs représentant les coutumes des parties et en premier ressort ;

-Reçoit DOSSOUMOU Michel en son action l'y déclare bien fondé

*Manœuvres frauduleuses de l'adm.*

-Constaté que M'PO Grégoire dispose sur la parcelle N du lot 1360 sise à Titirou d'un permis d'habiter n°50/000661/M/SG/SUAF du 18 Août 2008 de la Mairie de Parakou ;

-Dit que le permis d'habiter n'est pas un titre de propriété ;

-Constate que DOSSOUMOU Michel avait été identifié comme le destinataire de ladite parcelle ;

-Constate que par la suite, des manœuvres tendant à lui retirer cette parcelle ont été effectuées par les services domaniaux de la Mairie de Parakou ;

-Dit que ces manœuvres violent le principe constitutionnel de l'acquisition du droit de propriété ;

-Constate que DOSSOUMOU Michel est toujours reconnu comme le propriétaire de ladite parcelle par les services des impôts ;

-Confirme en conséquence le droit de propriété de DOSSOUMOU Michel sur la parcelle N du 1360 du lotissement de Titirou ;

-Fait défense à TOFFA Apollinaire, TOFFA Ignace, M'PO Grégoire et HOUETO Elie Alain d'avoir à le troubler dans la jouissance de son bien ;

- De l'arrêt contradictoire N° 01/12 du 11 Avril 2012 rendu par la Cour d'Appel de Parakou en matière de droit traditionnel (état des biens) dont le dispositif est ainsi libellé :

PAR CES MOTIFS

Statuant publiquement, contradictoirement en matière civile de droit traditionnel et en application des coutumes ditammari et nagot celles des parties, en appel et en dernier ressort ;

« Déclare M'PO Grégoire représenté par HOUETO Elie Alain irrecevable de son appel pour l'avoir interjeté hors délai ;

Dit en conséquence que le jugement N° 31/10 du 06 octobre 2010 sortira son plein effet.

Ainsi fait, jugé et prononcé par la Chambre Civile de Droit Traditionnel (bien) de la Cour d'Appel de Parakou, les jours, mois et an que dessus ».

Lui déclarant que cette signification lui est faite conformément à la loi et aux fins de s'y conformer ;



Et de suite à la même requête, je Huissier susdit et soussigné lui fais commandement d'avoir à procéder à l'annulation du permis d'habiter établi au nom de M'PO Grégoire et à muter la parcelle N du lot 1360 du lotissement de Titirou au nom du requérant.

Sous toutes réserves ;

A ce qu'il ne l'ignore ;

Et je lui ai étant et parlant comme ci-dessus, remis et laissé tant copies du jugement et de l'arrêt et de l'ordonnance d'exécution forcée sus-notifiés que du présent exploit dont le coût est de francs CFA : 32840

Employé pour la copie : une feuille de timbre à 1.200 francs CFA

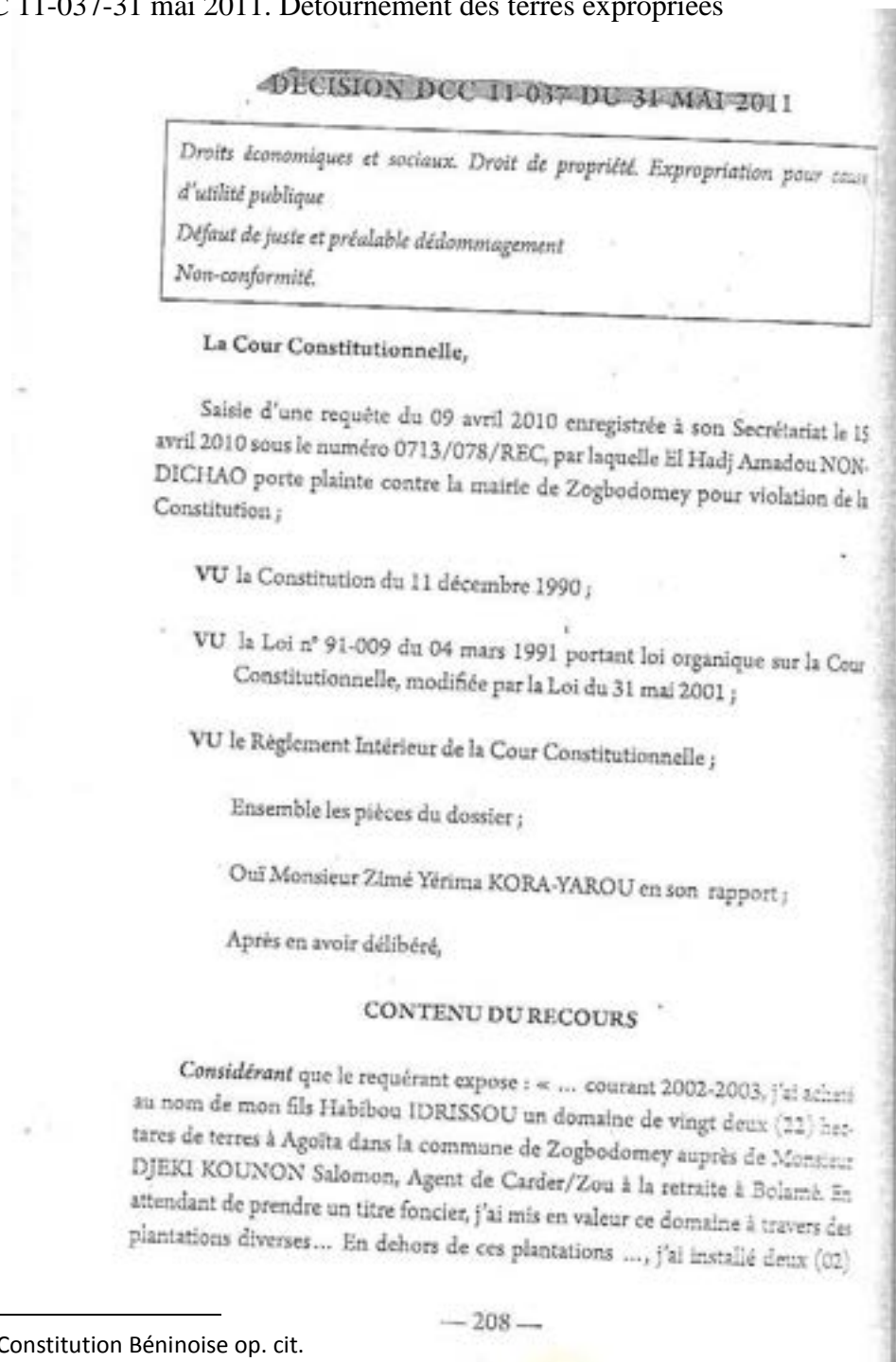


## **B- Les conflits liés à l'expropriation**

« Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement »<sup>8</sup>. Pour la réalisation des projets de développement, l'Etat et les collectivités territoriales procèdent à l'expropriation des populations. Cette dépossession des populations se fait souvent de manière abusive, injuste et arbitraire (1) ; sans préalable dédommagement (2).

### **1- Une dépossession injustifiée.**

DCC 11-037-31 mai 2011. Détournement des terres expropriées



<sup>8</sup> Art.22 de la Constitution Béninoise op. cit.

bassins d'élevage de divers poissons qui alimentent déjà les populations et les commerçants Nigériens. » ; qu'il affirme : « En janvier 2010, les ouvriers que j'ai engagés sur la ferme m'informent de la décision prise par la mairie de Zogbodomey de m'arracher le domaine pour un projet d'élevage d'animaux sauvages. Ayant reçu cette information, je me suis porté vers le Maire de la Commune de Zogbodomey pour en savoir plus. Malheureusement, les diverses rencontres que nous avons eues ne nous ont pas permis de parvenir à un consensus.

... Pendant la période de nos rencontres, je suis allé faire l'état des lieux et ... tout se porte bien sur ladite ferme ; à présent, le feu a été utilisé pour incendier plusieurs hectares d'acacias et mieux, les arbustes brûlés sont en train d'être déracinés pour être emportés et des pistes sont déjà tracées sans aucun avis de ma part. » ; qu'il conclut : « ... Je m'en réfère à vous ... pour que vous constatiez ... que la mairie de Zogbodomey a violé la ... Constitution. » ;

### INSTRUCTION DU RECOURS

*Considérant* qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Haute Juridiction, le Maire de la Commune de Zogbodomey déclare : « ... Je tiens à vous signaler que c'est le Projet d'Appui à la Gestion des Forêts Communales (PAGEFCOM) qui intervient sur le domaine en question pour mener des activités rentables à la commune.

En effet, tous les propriétaires terriens concernés par l'étendue de ce projet se sont déjà constitués en groupe et leur responsable a même effectué du 02 au 10 mai 2010, un voyage de découverte de la façon dont le Burkina-Faso gère le patrimoine naturel dans le cadre des forêts.

De plus, le projet est à pied d'œuvre pour recenser les terrains emblavés par son extension afin que les propriétaires terriens concernés soient dédommagés.

C'est donc la situation dans laquelle vivent ces derniers.

Nous voyons ... que, El Hadj Amadou NONDICHAO est pratiquement le seul présumé propriétaire qui s'insurge aujourd'hui contre le processus ... » ;

### ANALYSE DU RECOURS

*Considérant* qu'aux termes de l'article 22 de la Constitution : « Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement. » ;

*Considérant* qu'il ressort de la réponse à la mesure d'instruction du Maire de la Commune de Zogbodomey que El Hadj Amadou NONDICHAO a été dépossédé de son domaine sans juste et préalable dédommagement ; qu'il s'ensuit que ladite expropriation faite en violation des dispositions de l'article 22 précité de la Constitution ; qu'en conséquence, il échet de dire et juger que la décision de la Mairie de Zogbodomey de retirer au requérant son domaine sans juste et préalable dédommagement est contraire à la Constitution ;

D E C I D E :

**Article 1er.**- La Mairie de Zogbodomey a violé la Constitution.

**Article 2.**- La présente décision sera notifiée à El Hadj Amadou NONDICHAO, à Monsieur le Maire de la Commune de Zogbodomey et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le trente et un mai deux mille onze,

Madame	Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Présidente
Messieurs	Bernard Dossou	DEGBOË	Membre
	Théodore	HOLO	Membre
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre
Monsieur	Jacob	ZINSOUNON	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président de séance,

Zimé Yérima KORA-YAROU.-

Marcelline-C. GBEHA AFOUDA.-

- Décision DCC 08-146 du 23 octobre 2008

Divisions administratives. Arrêtés. Impôté d'une expropriation. Non conformités.

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 09 janvier 2007 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 0089/009/RFC, par laquelle Monsieur ALOMA forme un recours en inconstitutionnalité contre les Arrêtés préfectoraux n° 059/DEP-ATL/SG/SAD du 03 février 1997 portant attribution de parcelles et n° 2/414/DEP-ATL/SG/SAD du 02 septembre 1997 portant attribution de la parcelle « D » du lot 1975 bis du lotissement de Zogbohoué-Fifadi-Yénawa ;

- VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;
  - VU la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2003 ;
  - VU le Règlement intérieur de la Cour Constitutionnelle ;
- Ensemble les pièces du dossier ;
- Où le Professeur Théodore HODO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que le requérant expose que courant 1967, il a acquis, à titre onéreux, un domaine sis à Zogbohoué d'une superficie de trois (03) hectares quatre vingt (80) ares ; qu'il développe qu'en vertu de son droit de propriété sur ledit domaine, il a cédé, après morcellement, des parcelles à divers acquéreurs ; qu'il déclare que courant 1984, ledit domaine a fait l'objet d'un état des lieux au cours duquel furent recensés ses acquéreurs ; qu'il ajoute qu'en 1988, le domaine a été loti et ses parcelles se retrouvent dans les lots 1974, 1974 bis et 1975 bis ; qu'il poursuit qu'à la suite du recensement, son domaine a été déclaré d'utilité publique sans dédommagement préalable, ce qui a amené ses acquéreurs à entreprendre des démarches en vue de récupérer leurs fonds chez lui ; qu'il soutient que par plusieurs correspondances, il a réclamé, sans succès, soit le dédommagement, soit la

restitution de ses parcelles ; qu'au contraire la Préfecture de l'Atlantique a pris un arrêté pour attribuer ses parcelles à d'autres personnes déclarées sinistrées ailleurs dans un autre lotissement ; qu'il précise que néanmoins, certains de ses acquéreurs ont été pris en compte par ledit arrêté sans qu'il lui soit restitué purement et simplement son domaine ; qu'il développe que pour contester cet arrêté, il a adressé des recours au Préfet sans succès ; qu'il a dû saisir le Ministère de l'Intérieur qui, par message radio n° 1401/MISAT/DC/CNAD a ordonné au Préfet de faire surseoir tous les travaux sur le domaine et convoier les parties à une séance de travail ; qu'il ajoute que par la suite, le Préfet lui avait répondu en lui proposant huit (08) parcelles qu'il n'a jamais reçues ; qu'il conclut en demandant à la Cour Constitutionnelle de constater la violation par ces arrêtés de l'article 22 de la Constitution d'une part et du décret du 25 novembre 1990 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire en AOF, d'autre part ;

Considérant que Monsieur Jonas ALOMA a produit à l'appui de sa requête l'acte de la contestation de vente du 27 septembre 1967, de l'Arrêté Préfectoral portant attribution de parcelle Année 1997 n° 2/059/DEP-ATL/SG/SAD du 03 février 1997, du message radio n° 1401/MISAT/DC/CNAD, de la lettre n° 02/0587/DEP-ATL/SG/SAD du 14 mai 1999 du Préfet de l'Atlantique ;

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, Madame Nélie C. APITHY, Secrétaire général de la Mairie de Cotonou déclare : «... Avant la décentralisation, le processus du lotissement était l'une des prérogatives de la Préfecture ; c'est dans ce sens que la quasi-totalité des quartiers de Cotonou avaient été lotis.

Au cours de ces lotissements, certains propriétaires sont soit, simplement déclarés sinistrés en raison des paramètres techniques liés au coefficient de réduction ou encore à la constitution de la réserve administrative. A ce sujet, plusieurs propriétaires ont été expropriés de leur domaine sans pour autant être dédommagés.

A l'avènement de la décentralisation, en raison du transfert des compétences, les affaires domaniales et foncières sont aujourd'hui dirigées par les communes. A ce titre, les réclamations des propriétaires victimes de l'expropriation sont déviées par la Préfecture de l'Atlantique et du Littoral à la commune de Cotonou au motif qu'elle n'est plus compétente en matière foncière. Cependant, la ville de Cotonou n'a reçu jusqu'à ce jour aucun état de la part de la Préfecture, relatif aux victimes des différentes expropriations.

Cette situation met la ville en difficultés dans la mesure où elle est atteinte par les victimes en dommages et intérêts devant les juridictions.

Dans le cas d'espèce, son recours déposé contre les arrêtés préfectoraux n° 059/DEP-ATL/SG/SAD du 03 février 1997 portant attribution de parcelles et n° 2/414/DEP-ATL/SG/SAD du 02 septembre 1997 portant attribution de la parcelle « D » du lot 1975 bis du lotissement de Zogbohoué-Fifadi-Yénawa, pour violation de la constitution du 11 décembre 1990, il faut dire que les investigations effectuées par la ville de Cotonou au fins de situer les lots, 1974, 1974 bis, 1975, sont soldées par un échec dans les répertoires transmis à la ville par la Préfecture.

Courant 1988, le domaine des quartiers Zogbo-Zogbohoué-Fifadi-Yénawa a été loti ; il est possible que les parcelles appartenant à Monsieur ALOMA dont certaines, sont cédées par lui aux tiers et relevées à l'état de lieux soient déclarées d'utilité publique. Ce qui expliquerait, la non prise en compte dudit domaine dans le répertoire desdits quartiers par la Préfecture.

Toutefois, le transport des agents sur le terrain a permis de constater l'existence des lots en cause. Cette différence entre le répertoire est sans doute due au fait que pendant le lotissement, ce domaine avait été déclaré d'utilité publique, puis morcelé par la suite. La Préfecture n'a pas pris le soin de corriger le répertoire dans ce sens. De plus, on constate que certaines des parcelles sont encore en fiche, et ou clôturées seulement.

En ce qui concerne le droit de propriété du sieur ALOMA Jonas sur les parcelles en question, il faut reconnaître que les pièces apportées par celui-ci pour éclairer la Haute Juridiction permettent de conclure à leur authenticité.

Par exemple, les correspondances n° 804/MISAT/DC/CNAD en date du 11 avril 1998 du Ministère de l'Intérieur, relative à la suspension des travaux de construction dans les lots 1974, 1974 bis et 1975 du quartier Zogbohoué ; le message radio n° 1401/MISAT/DC/CNAD en date du 16 juin 1988 du Ministère de l'Intérieur, relatif à la séance de travail au sujet de l'Arrêté n° 2/059/DEP-ATL/SG/SAD du 03 février 1997 relatif au domaine sis à Zogbohoué et l'Arrêté n° 2/0587/DEP-ATL/SG/SAD en date du 14 mai 1999 du Préfet de l'Atlantique relatif au dédommagement du requérant, démontrent clairement que le domaine fait l'objet d'une expropriation illégale. » ;

Considérant que l'article 22 de la Constitution affirme : « Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement. » ; et que l'article 35 de la Constitution prescrit : « Les citoyens chargés d'une fonction publique ou d'une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun. » ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que le requérant a été irrégulièrement dépossédé de ses parcelles sans aucun dédommagement ; que par correspondance n° 804/MISAT/DC/CNAD du 10 avril 1998, le Ministère de l'Intérieur a fait surseoir à tous travaux sur les lots 1974, 1974 bis et 1975 qu'elle suite à l'Arrêté n° 2/059/DEP-ATL/SG/SAD du 03 février 1997 portant attribution de parcelles sur lesdits lots ; qu'au surplus, en proposant au requérant un dédommagement avec huit (08) parcelles disponibles dans les lotissements en cours dans la ville de Cotonou par sa correspondance n° n° 2/0587/DEP-ATL/SG/SAD en date du 11 mai 1999 adressée au requérant, le Préfet de l'Atlantique d'alors, Monsieur Barnabé DASSIGU, reconnaît l'illégalité de l'expropriation dont se plaint le requérant ; que pour n'avoir jamais respecté son engagement vis-à-vis de celui-ci, Monsieur Barnabé DASSIGU alors Préfet de l'Atlantique, a violé les articles 22 et 35 de la Constitution ; qu'en conséquence, il échet de dire et juger que l'Arrêté n° 2/059/DEP-ATL/SG/SAD du 03 février 1997 est contraire à la Constitution en ce qui concerne le domaine de Monsieur Jonas ALOMA ;

**DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup> :** L'Arrêté Préfectoral portant attribution de parcelle Année 1997 n° 2/059/DEP-ATL/SG/SAD du 03 février 1997 est contraire à la Constitution en ce qui concerne le domaine de Monsieur Jonas ALOMA.

**Article 2 :** Monsieur Barnabé DASSIGU, Préfet de l'Atlantique au moment des faits, a violé les articles 22 et 35 de la Constitution.

**Article 3 :** La présente décision sera notifiée à Monsieur Jonas ALOMA, au Préfet des départements de l'Atlantique et du Littoral, au Maire de Cotonou, à Monsieur Barnabé DASSIGU, au Ministère chargé des Collectivités Locales et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt trois octobre deux mille huit,

Messieurs	Robert S. M. DOSSOU	Président
	Bernard Dossou	Membre
	Théodoro HODO	Membre
	Zimé Yéréma	Membre
	Robert TAGNON	Membre
Mesdames	Clémence YIMBERE DANSSOU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Professeur Théodoro HODO-

Robert S. M. DOSSOU-

*Expropriation*  
**Décision DCC 08-148 du 23 octobre 2008**

*Décisions administratives. Arrêté. Non respect des obligations de dédommagement juste et préalable à toute expropriation imposée par l'article 22 de la Constitution. Non-conformité.*

*La Cour Constitutionnelle,*

Saisie d'une requête du 10 décembre 2007 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 2658/196/REC, par laquelle Monsieur Ganihou SAIBOU demande à la Cour de déclarer inconstitutionnel l'arrêté préfectoral n° 2/649/DEP-ATL/SG/SAD du 12 décembre 1997 portant libération de l'emprise de la rue 707 A du quartier Aïdjèdo IV pour violation de l'article 22 de la Constitution ;

- VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;
- VU la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;
- VU le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Oùï le Professeur Théodore HOLO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

*Considérant* que le requérant expose : « Courant 1987, mon feu père avait acquis trois parcelles à Cotonou dans la tranche G du lotissement de Cotonou-Nord. Dans le cadre des travaux de canalisation, la Préfecture a décidé, par arrêté n° 2/649/DEP/SG/SAD du 12 décembre 1997, d'exproprier les trois parcelles... pour cause d'utilité publique. De ce fait, il avait invité les occupants, à démolir toutes les installations qui étaient érigées sur lesdites parcelles. Plus tard, une canalisation a été construite effleurant juste le bout des parcelles en question sans endommager quoi que ce soit » ; qu'il soutient : « Cependant, l'article 7 du même arrêté évoque "des parcelles disponibles seront attribuées

aux intéressés en dédommagement dans les lotissements en cours de réalisation en vertu de la disposition visée précédemment. Le principe du dédommagement contenu dans l'article 22 de la Constitution du 11 décembre 1997 est l'expropriation pour cause d'utilité publique au Bénin, étant donné que le dédommagement ne devrait pas être éventuel, mais réel et matériel. Il précède l'expropriation ; qu'il affirme : « ... jusqu'à ce jour, les parcelles expropriées ne sont pas utilisées par l'Administration qui, non plus, n'a pu dédommager ma famille... Ne voulant pas engager un contentieux contre le maire de Cotonou, j'avais sollicité sans succès auprès du maire la réintégration des droits de mon père ... sur les parcelles en cause, tout dédommagement immédiat. Depuis une dizaine d'années cette situation perdure » ; qu'il demande en conséquence à la Cour de constater la violation de l'article 22 de la Constitution et du décret du 25 novembre 1997 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité et l'occupation temporaire ; AOF...

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Maire de la ville de Cotonou affirme : « ... les 3 parcelles appartenant aux requérants expropriées pour cause d'utilité publique par la Préfecture de l'Atlantique et le Littoral n'ont pas fait l'objet d'un dédommagement préalable.

Toutefois, la ville ayant été saisie par les héritiers SAIBOU Raimi en vue dudit dédommagement, des diligences sont en cours en vue de désintéresser les victimes de ladite expropriation » ;

Considérant qu'il n'y a pas lieu pour la Cour de tenir compte du Décret du 25 novembre 1990 ; qu'il échet par contre pour elle de rappeler les dispositions de l'article 22 : « toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement » ;

Considérant qu'il résulte des pièces du dossier que l'article 2 de l'arrêté quéré prescrite que « des parcelles disponibles seront attribuées aux intéressés en dédommagement dans les lotissements en cours » ; qu'il s'ensuit que ledit arrêté n'a pas respecté l'obligation de dédommagement juste et préalable à toute expropriation imposée par l'article 22 de la Constitution suscitée ; que, dès lors, l'arrêté préfectoral n° 2/649/DEP-ATL/SG/SAD du 14 décembre 1997 portant libération de l'emprise de la rue 707 A du quartier Aïdjèdo est contraire à la Constitution ;

**DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>** - L'arrêté préfectoral n° 2/649/DEP-ATL/SG/SAD du 12 décembre 1997 portant libération de l'emprise de la rue 707 A du quartier Aïdjèdo est contraire à la Constitution.

**Article 2** - La présente décision sera notifiée à Monsieur Ganihou SAIBOU, au Préfet des départements de l'Atlantique et du Littoral, au Maire de la ville de Cotonou et publiée au Journal Officiel.

Donné à Cotonou, le vingt trois octobre deux mille huit,

Messieurs - Robert S. M.	DOSSOU	Président
Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
Théodore	HOLO	Membre
Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
Robert	TAGNON	Membre
Madame Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Professeur Théodore HOLO.-

Robert S. M. DOSSOU.-

## 2-Absence de juste et préalable dédommagement

DCC 11-037-31 mai 2011. Absence de juste et préalable dédommagement.

### DECISION DCC 11-037 DU 31 MAI 2011

*Droits économiques et sociaux. Droit de propriété. Expropriation pour cause d'utilité publique*

*Défaut de juste et préalable dédommagement*

*Non-conformité.*

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 09 avril 2010 enregistrée à son Secrétariat le 15 avril 2010 sous le numéro 0713/078/REC, par laquelle El Hadj Amadou NON-DICHAO porte plainte contre la mairie de Zogbodomey pour violation de la Constitution ;

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

VU la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle, modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;

VU le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Où Monsieur Zimé Yérima KORA-YAROU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

#### CONTENU DU RECOURS

*Considérant* que le requérant expose : « ... courant 2002-2003, j'ai acheté au nom de mon fils Habibou IDRISOU un domaine de vingt deux (22) hectares de terres à Agoïta dans la commune de Zogbodomey auprès de Monsieur DJEKI KOUNON Salomon, Agent de Carder/Zou à la retraite à Bolamè. En attendant de prendre un titre foncier, j'ai mis en valeur ce domaine à travers des plantations diverses ... En dehors de ces plantations ..., j'ai installé deux (02)



bassins d'élevage de divers poissons qui alimentent déjà les populations et les commerçants Nigériens. » ; qu'il affirme : « En janvier 2010, les ouvriers que j'ai engagés sur la ferme m'informent de la décision prise par la mairie de Zogbodomey de m'arracher le domaine pour un projet d'élevage d'animaux sauvages. Ayant reçu cette information, je me suis porté vers le Maire de la Commune de Zogbodomey pour en savoir plus. Malheureusement, les diverses rencontres que nous avons eues ne nous ont pas permis de parvenir à un consensus.

... Pendant la période de nos rencontres, je suis allé faire l'état des lieux et ... tout se porte bien sur ladite ferme ; à présent, le feu a été utilisé pour incendier plusieurs hectares d'acacias et mieux, les arbustes brûlés sont en train d'être déracinés pour être emportés et des pistes sont déjà tracées sans aucun avis de ma part. » ; qu'il conclut : « ... Je m'en réfère à vous ... pour que vous constatiez ... que la mairie de Zogbodomey a violé la ... Constitution. » ;

### INSTRUCTION DU RECOURS

*Considérant* qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Haute Juridiction, le Maire de la Commune de Zogbodomey déclare : « ... Je tiens à vous signaler que c'est le Projet d'Appui à la Gestion des Forêts Communales (PAGEFCOM) qui intervient sur le domaine en question pour mener des activités rentables à la commune.

En effet, tous les propriétaires terriens concernés par l'étendue de ce projet se sont déjà constitués en groupe et leur responsable a même effectué du 02 au 10 mai 2010, un voyage de découverte de la façon dont le Burkina-Faso gère le patrimoine naturel dans le cadre des forêts.

De plus, le projet est à pied d'œuvre pour recenser les terrains emblavés par son extension afin que les propriétaires terriens concernés soient dédommages.

C'est donc la situation dans laquelle vivent ces derniers.

Nous voyons ... que, El Hadj Amadou NONDICHAO est pratiquement le seul présumé propriétaire qui s'insurge aujourd'hui contre le processus ... » ;

### ANALYSE DU RECOURS

*Considérant* qu'aux termes de l'article 22 de la Constitution : « Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement. » ;

*Considérant* qu'il ressort de la réponse à la mesure d'instruction du Maire de la Commune de Zogbodomey que El Hadj Amadou NONDICHAO a été dépossédé de son domaine sans juste et préalable dédommagement ; qu'il s'ensuit que ladite expropriation faite en violation des dispositions de l'article 22 précité de la Constitution ; qu'en conséquence, il échet de dire et juger que la décision de la Mairie de Zogbodomey de retirer au requérant son domaine sans juste et préalable dédommagement est contraire à la Constitution ;

D E C I D E :

**Article 1er.**- La Mairie de Zogbodomey a violé la Constitution.

**Article 2.**- La présente décision sera notifiée à El Hadj Amadou NONDICHAO, à Monsieur le Maire de la Commune de Zogbodomey et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le trente et un mai deux mille onze,

Madame	Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Présidente
Messieurs	Bernard Dossou	DEGBOË	Membre
	Théodore	HOLO	Membre
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre
Monsieur	Jacob	ZINSOUNON	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président de séance,

Zimé Yérima KORA-YAROU.-      Marcelline-C.    GBEHA AFOUDA.-

**Décision DCC 08-104 du 03 septembre 2008**

Près d'annulation et autres contestations partielles de taux d'indemnisation appliqués suite à une expropriation. Personnalité juridique d'une association agricole et son inscription au registre national des personnes morales. Absence de violation des dispositions de l'article 121 alinéa 2 de la Constitution. Conformité.

**La Cour Constitutionnelle,**

Sur le fond requis de la requête du 07 janvier 2008 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 0030/006/REC, par laquelle le Collectif des sinistrés spoliés du Gouako Cotocomey, de Danmé Lokonon et de Vakon-Aochoué, sollicite l'intervention de la Haute Juridiction pour la restitution de leurs « parcelles injustement arrachées » ;

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

VU la loi n° 91-003 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;

VU le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Qu'il le Conseiller Robert TAGNON en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que les requérants exposent : « ... Il y a de cela quelques années, quelques poignées d'individus avec la complicité de quelques autorités d'alors se sont jetés sur les parcelles des centaines de familles, de collectivités et d'individus soit environ cent hectares (100 ha) faisant croire aux pauvres populations sans défense que c'est l'Etat qui veut prendre ces parcelles contre un juste dédommagement à l'amiable et selon les textes en vigueur. Ils ont avancé comme argument à la population la construction des infrastructures sur ces parcelles, mais à notre grande surprise ces parcelles sont en train d'être

En ce qui concerne la gestion actuelle du domaine, c'est la préfecture de Porto-Novo qui pourra vous éclairer plus amplement sur ce dossier.

En conséquence, les allégations selon lesquelles "ces parcelles sont en train d'être bradées et vendues par la Mairie d'Akpro-Misséréti avec la complicité de certaines personnes influentes de la localité" ne sont que de pures affabulations de quelques destructeurs politiques déjà connus sur le terrain » ;

Considérant qu'il résulte des éléments du dossier que les requérants ont été expropriés en 1987 avant la Constitution de 1990, mais sous la Loi Fondamentale de 1977 qui prescrit en son article 28 : « L'Etat peut selon les dispositions de la loi, en cas de nécessité et pour des raisons d'intérêt public, régularisées, acheter d'autorité ou prendre en charge, la terre, les biens et les autres moyens de production dans les villes comme les campagnes. Une indemnisation intervient si les conditions l'exigent » ; qu'il apparaît donc qu'à l'époque des faits, la Constitution en vigueur reconnaissait à l'Etat le droit d'exproprier pour des raisons d'intérêt public sans le soumettre à la condition de l'indemnisation juste et préalable prescrite par l'article 22 de la Constitution de 1990 ;

Considérant que selon la jurisprudence constante de la Cour, la Constitution de 11 décembre 1990 n'est rétroactive que si l'affaire querellée porte sur un principe à valeur constitutionnelle ; qu'il n'est pas établi, au vu des dispositions précitées, que les conditions de sa mise en œuvre aient acquis valeur constitutionnelle ; qu'en conséquence, l'article 22 de la Constitution de 1990 ne peut être appliqué dans le cas d'espèce ;

Considérant au surplus que le Maire de la Commune d'Akpro-Misséréti a déclaré que pour respecter les conditions exigées par la loi, l'Administration avait procédé au dédommagement des victimes de cette expropriation en 1995 et que seulement quelques propriétaires terriens avaient refusé les indemnisations estimant trop faible le taux de 40 f/m<sup>2</sup> appliqué tandis qu'une majorité des spoliés terriens avait été payée ; qu'il ressort donc de tout ce qui précède qu'il n'y a pas violation de la Constitution ;

**DÉCIDE :**

parcelles et vendues par la suite d'illégitimité avec la complicité de certaines personnes influentes de la localité au vu et au vu des preuves produites. Pour prouver, puis de dix demandeurs ont été cités aux termes personnes. Beaucoup de ces spoliés ont trouvé la mort et d'autres ne savent plus à quel saint se vouer. De modestes sommes (just 400 CFA/m<sup>2</sup>) ont été versées à certains propriétaires terriens pour leur fermer la bouche, alors que dans le même moment, la mairie vend ses suppléments à 1500 F CFA » ; qu'ils sollicitent donc l'intervention de la Cour Constitutionnelle pour les « sauver de cette situation » ;

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Haute Juridiction à l'effet d'avoir la preuve de l'existence juridique du "Collectif de sinistrés spoliés de Gouako Cotocomey, de Danmé Lokonon et de Vakon-Aochoué", les requérants ont produit copie des Statuts et du Règlement Intérieur de leur "Collectif" en précisant : « ... Dans le cadre de notre démarche pour la restitution de nos parcelles injustement arrachées, nous avons constitué notre collectif les 09 et 10 juin 2007 en vue de défendre nos droits et d'ouvrir au développement de notre localité. Nous sommes en train de remplir les formalités d'enregistrement et la recherche de certaines pièces a retardé l'aboutissement de la procédure... » ;

Considérant que la rédaction des Statuts et du Règlement Intérieur d'une association ne lui confère pas l'existence juridique ; que seul l'enregistrement ou l'immatriculation peut lui conférer ladite personnalité juridique ; que, dès lors, la requête émanant de ce "collectif" ne peut être recevable ; que cependant, ladite requête faisant état de violation des droits de l'homme, il échet à la Cour Constitutionnelle en vertu de l'article 121 alinéa 2 de se prononcer d'office ;

Considérant que le Maire de la Commune d'Akpro-Misséréti, en réponse à la mesure d'instruction de la Cour Constitutionnelle déclare : « ... L'Etat Béninois dans le but d'améliorer des infrastructures communales dans le Département de l'Ouémé avait procédé à l'expropriation pour cause d'utilité publique des terres objet des présentes réclamations en janvier 1987.

Ainsi, l'Administration, pour respecter les conditions exigées par la loi en cette matière avait également procédé au dédommagement des victimes de cette expropriation en 1995.

Cette année-là, quelques propriétaires terriens avaient refusé les indemnisations s'élevant au taux de 40 f/m<sup>2</sup> appliqué tandis qu'une majorité des spoliés terriens avait été payée.

**Article 1<sup>er</sup> -** La requête du collectif des sinistrés spoliés de Gouako Cotocomey, de Danmé Lokonon et de Vakon-Aochoué est irrecevable.

**Article 2 -** Il n'y a pas violation de la Constitution.

**Article 3 -** La présente décision sera notifiée au Collectif des sinistrés spoliés de Gouako Cotocomey, de Danmé Lokonon et de Vakon-Aochoué, au Maire de la Commune d'Akpro-Misséréti, au Préfet des Départements de l'Ouémé et du Plateau et publiée au Journal Officiel.

Qu'il siège à Cotonou, le trois septembre deux mille huit,

Madame	Marceline C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Président
Messieurs	Bernard Dossou	DESSOE	Membre
	Théodore	HOLE	Membre
	Zimé Yerima	KORA-YARDU	Membre
	Robert	TAGNON	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DASSOU	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Robert TAGNON,-

Marceline C. GBEHA AFOUDA,-

*Expropriation*  
**Décision DCC 08-148 du 23 octobre 2008**

*Décisions administratives. Arrêté. Non respect des obligations de dédommagement juste et préalable à toute expropriation imposée par l'article 22 de la Constitution. Non-conformité.*

*La Cour Constitutionnelle,*

Saisie d'une requête du 10 décembre 2007 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 2658/196/REC, par laquelle Monsieur Ganihou SAIBOU demande à la Cour de déclarer inconstitutionnel l'arrêté préfectoral n° 2/649/DEP-ATL/SG/SAD du 12 décembre 1997 portant libération de l'emprise de la rue 707 A du quartier Aïdjèdo IV pour violation de l'article 22 de la Constitution ;

- VU** la Constitution du 11 décembre 1990 ;
- VU** la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;
- VU** le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Où le Professeur Théodore HOLO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

*Considérant* que le requérant expose : « Courant 1987, mon feu père avait acquis trois parcelles à Cotonou dans la tranche G du lotissement de Cotonou-Nord. Dans le cadre des travaux de canalisation, la Préfecture a décidé, par arrêté n° 2/649/DEP/SG/SAD du 12 décembre 1997, d'exproprier les trois parcelles... pour cause d'utilité publique. De ce fait, il avait invité les occupants, à démolir toutes les installations qui étaient érigées sur lesdites parcelles. Plus tard, une canalisation a été construite effleurant juste le bout des parcelles en question sans endommager quoi que ce soit » ; qu'il soutient : « Cependant, l'article 7 du même arrêté évoque "des parcelles disponibles seront attribuées

aux intéressés en dédommagement dans les lotissements en cours...  
 disposition violant également le principe de dédommagement...  
 contenu dans l'article 22 de la Constitution du 11 décembre 1990...  
 l'expropriation pour cause d'utilité publique au Bénin, étant de ne pas...  
 dédommagement ne devrait pas être éventuel, mais réel et...  
 précéder l'expropriation » ; qu'il affirme : « ... jusqu'à ce jour, les parcelles...  
 expropriées ne sont pas utilisées par l'Administration qui, non plus, n'a...  
 dédommé sa famille. Ne voulant pas engager un contentieux contre...  
 maire de Cotonou, j'avais sollicité sans succès auprès du maire...  
 réintégration des droits de mon père ... sur les parcelles en cause, et...  
 dédommagement immédiat. Depuis une dizaine d'années cette situation...  
 perdure » ; qu'il demande en conséquence à la Cour de constater la violation...  
 de l'article 22 de la Constitution et du décret du 25 novembre 1990...  
 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité et l'occupation temporaire...  
 AOF...

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Maire de la  
 ville de Cotonou affirme : « ... les 3 parcelles appartenant aux requérants...  
 expropriées pour cause d'utilité publique par la Préfecture de l'Atlantique et...  
 Littoral n'ont pas fait l'objet d'un dédommagement préalable.

Toutefois, la ville ayant été saisie par les héritiers SAIBOU Raïni en vue  
 dudit dédommagement, des diligences sont en cours en vue de désintéresser  
 les victimes de ladite expropriation » ;

Considérant qu'il n'y a pas lieu pour la Cour de tenir compte du Décret du 25  
 novembre 1990 ; qu'il échet par contre pour elle de rappeler les dispositions de  
 l'article 22 : « Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa  
 propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable  
 dédommagement » ;

Considérant qu'il résulte des pièces du dossier que l'article 2 de l'arrêté  
 précité prescrit que « des parcelles disponibles seront attribuées aux  
 intéressés en dédommagement dans les lotissements en cours » ; qu'il s'ensuit  
 que ledit arrêté n'a pas respecté l'obligation de dédommagement juste et  
 préalable à toute expropriation imposée par l'article 22 de la Constitution  
 suscité ; que, dès lors, l'Arrêté préfectoral n° 2/649/DEP-ATL/SG/SAD du 14  
 décembre 1997 portant libération de l'emprise de la rue 707 A du quartier  
 Aïdjédo est contraire à la Constitution ;

**DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>** - L'Arrêté préfectoral n° 2/649/DEP-ATL/SG/SAD du 12 décembre  
 1997 portant libération de l'emprise de la rue 707 A du quartier Aïdjédo est  
 contraire à la Constitution.

**Article 2** - La présente décision sera notifiée à Monsieur Ganihou SAIBOU, au  
 Préfet des départements de l'Atlantique et du Littoral, au Maire de la ville de  
 Cotonou et publiée au Journal Officiel.

Ont signé à Cotonou, le vingt trois octobre deux mille huit,

Messieurs - Robert S. M.	DOSSOU	Président
Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
Théodore	HOLO	Membre
Zimé Yérina	KORA-YAROU	Membre
Robert	TAGNON	Membre
Madame Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Professeur Théodore HOLO.-

Robert S. M. DOSSOU.-

## **II- Les actes et titre présumptifs de propriété.**

La vente d'immeuble est souvent matérialisée par, l'établissement d'une convention de vente établie, sur la base du certificat de non litige délivré par le chef quartier du lieu de situation de l'immeuble. Il est à noter que plusieurs certificats sont délivrés sur un même immeuble à différentes personnes. Cette convention qui est établie confère à son titulaire, le droit de présomption de propriété. D'autres documents servent également de titre de présomption de propriété : l'attestation de recasement, le certificat de détention coutumière et autre. Les marchés fonciers informels sont essentiels pour ceux qui veulent accéder à la terre pour se loger, épargner, ou réaliser des plus-values. Les règles à suivre pour y accéder sont bien plus simples que sur le marché foncier formel. Les prix des parcelles y sont d'autant plus faibles que le degré d'informalités est élevé.

### **A- Les actes administratifs.**

Ici, nous examinerons : le Titre Foncier (TF) et le Permis d'Habiter (PH).

#### **1- Le Titre Foncier**

Seul titre qui confère la pleine propriété à son détenteur. Avant l'avènement du code foncier et domanial, le TF pouvait être délivré à plusieurs personnes sur une même parcelle car, les livres fonciers n'étaient pas tenus avec rigueur. Toute personne pouvait l'avoir par des manœuvres dolosives ou par fraude. Des pages étaient même réservées pour une délivrance ultérieure<sup>9</sup>. Avec le nouveau code foncier, les auteurs de fraude ou complices, sont sanctionnés. Il est délivré sur la base d'une procédure très formelle, qui permet de minimiser les risques de fraude ou d'erreur. Il est, inattaquable et définitif.

### **Titre Foncier**

---

<sup>9</sup> J. COMBY, La réforme du droit foncier au Bénin. Eléments de constat, p.4.

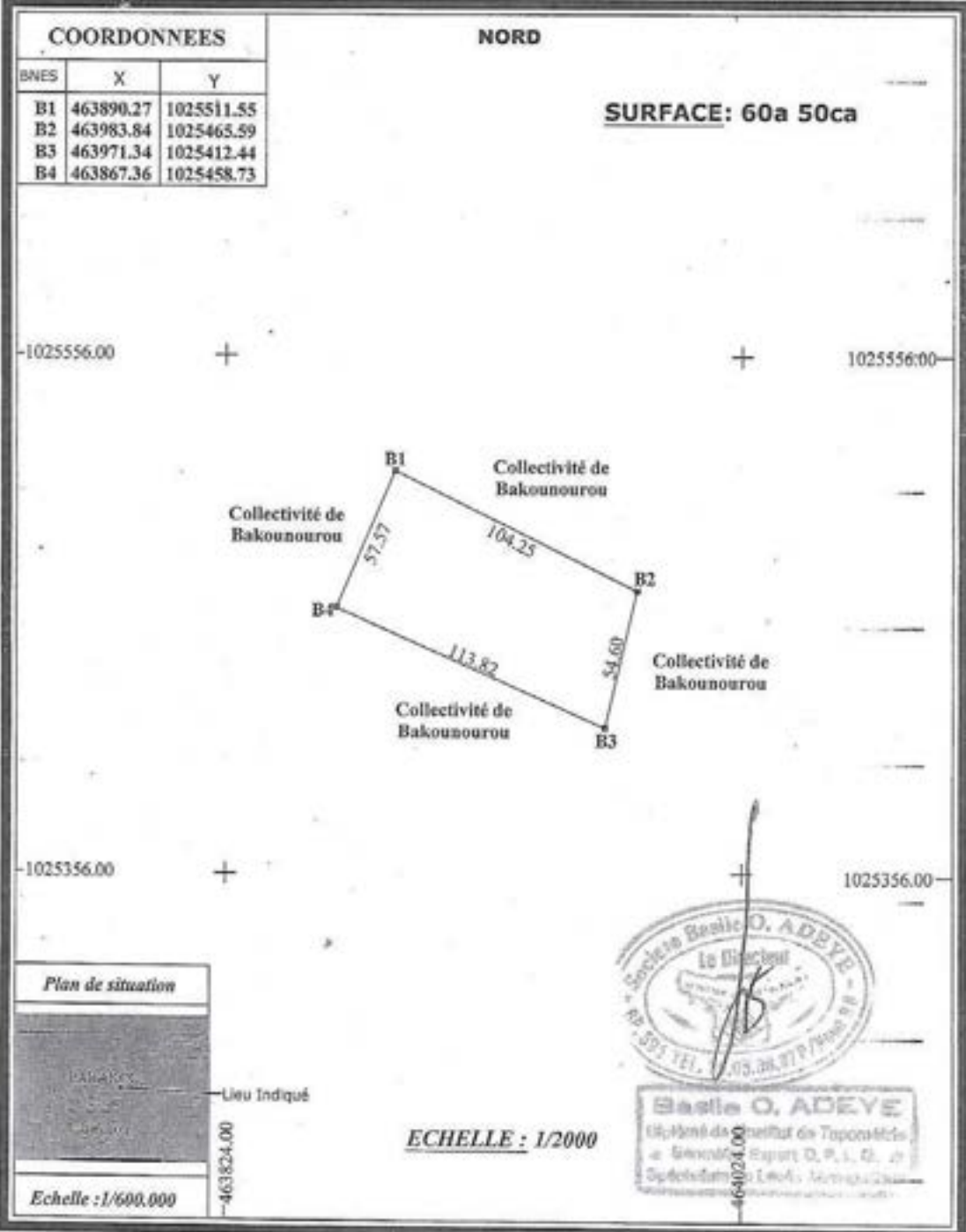
° Plan de levé topographique

REPUBLIQUE DU BENIN  
ORDRE DES GEOMETRES-EXPERTS  
SOCIETE Basile O. ADEYE SARL  
GEOMETRE-EXPERT D.P.L.G  
01B.P.595 TEL:29-24-59-88 PORTO-NOVO

*Vendeur: SABI Ibrahimu*

PROCEDURE N°.....  
LIVRE FONCIER  
DE PARAKOU

TITRE n°.....



Levé et dressé le 22/09/2014

Op. AMADOU Alissane

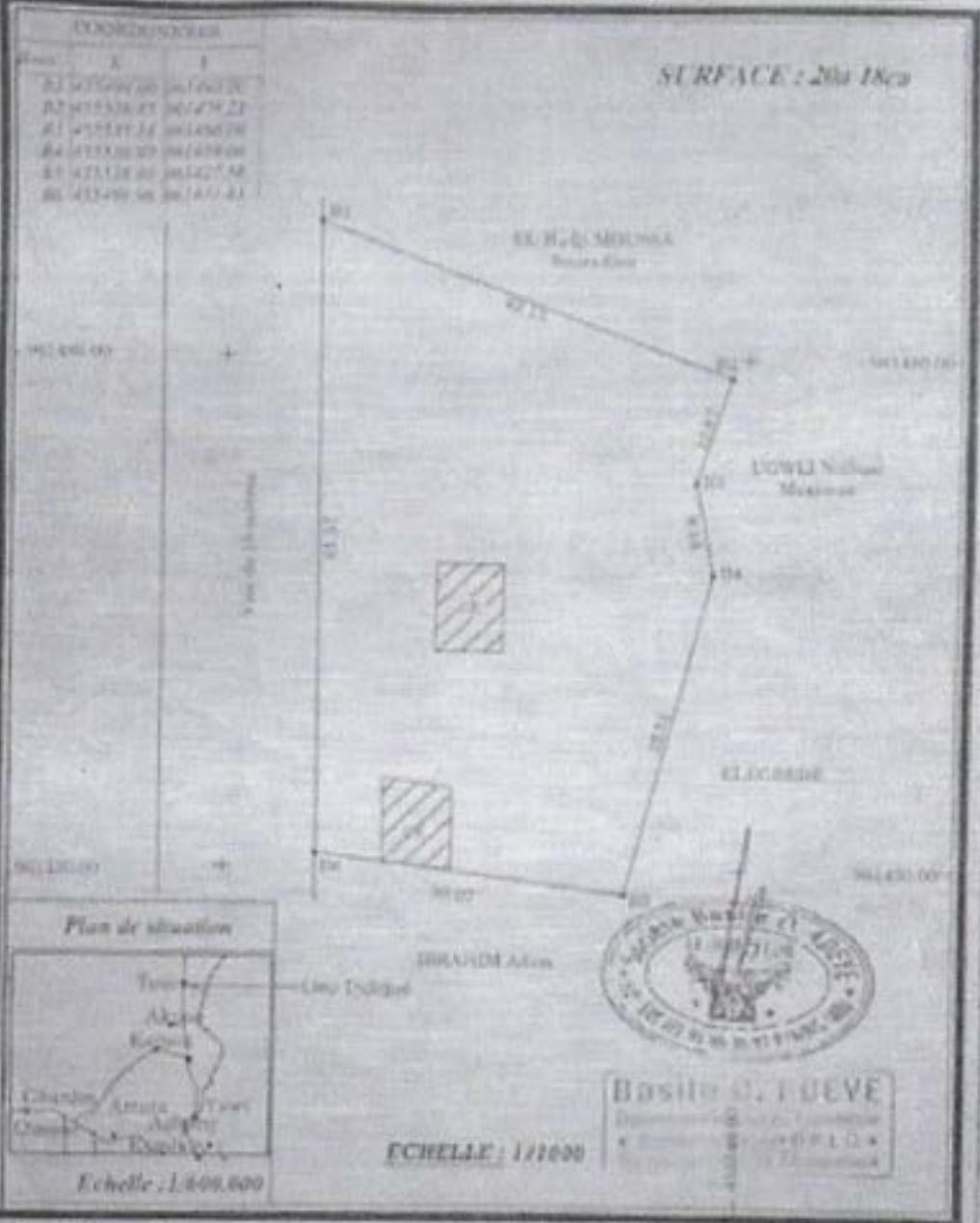
**Levé d'un Domaine sis à WEBEREKOU-GAH 2ème Arrondissement Commune de PARAKOU  
demandé par Monsieur DAHOU Toussaint**

REPUBLIQUE DU SENEGAL  
ORDRE DES GEOMETRES-EXPERTS  
SOCIETE BASSE O. ADEYE  
Geometre-Expert S.E.L.A.  
41 R.F. 595 TEL: 26-24-9848 PORTO-NOVO

PROCEDURE N°  
LIVRE FONCIER  
DE GUESSE

TITRE n° 1800000000

SURFACE : 20h 18ca



**BASSE O. ADEYE**  
Geometre-Expert S.E.L.A.  
41 R.F. 595 TEL: 26-24-9848 PORTO-NOVO

ECHELLE : 1/1000

Lesé d'un terrain sis à TOUL, Arrondissement de TOUL, Commune de GUESSE demandé par le Pasteur MOU MOU NI Daki Joseph



°PV de présomption

REPUBLIQUE DU BENIN  
DEPARTEMENT DES COLLINES  
COMMUNE DE GUESSE

**PROCES-VERBAL  
DE PRESOMPTION DE PROPRIETE**

(Convention de vente)

N° N (DE LA COMMUNE) AM/15/15

TIMBRE FISCAL 100 FRANCS

TIMBRE FISCAL 500 FRANCS

TIMBRE FISCAL 500 FRANCS

ENTRE LES SOUSSIGNES

M CHABI HONOU (Aliou) Endossant à titre d'UNE PART

M MOUMOUNI DAKI Joseph Endossant à titre d'AUTRE PART

Il a été convenu et arrêté ce qui suit

Acte n° M CHABI HONOU (Aliou) dénommé  
Vendeur cède par la présente à M. MOUMOUNI DAKI Joseph  
de son épouse (Mme) [nom] épouse  
de son épouse [nom] épouse  
Zone non [ ] Zone [ ]

Village PFR  Village non PFR

N° d'état des lieux [ ] Lot [ ] Numéro de la parcelle [ ]

Village / Quartier de ville TCU Arondissement TCU

Article 2: La parcelle de terrain vendue est limitée  
- au Nord sur 42 mètres par CHABI MOUMOUNI DAKI Joseph  
- au Sud sur 307 mètres par Ibrahim Aliou  
- à l'Est sur 53 mètres par UGOU N'DOHUSI Maxime et CLEBER DE  
- à l'Ouest sur 645 mètres par voie de 15m

Article 3: La présente vente est consentie moyennant la somme de 220 000F (en chiffres) deux cent vingt mille francs (Beninois)  
qui sera nommée (e) CHABI HONOU  
déclare avoir intégralement payé et dont il est donné ici, bonne, valable et définitive quittance à  
M. MOUMOUNI DAKI Joseph

Article 4: (Origine de la propriété): Le vendeur déclare être le présumé propriétaire de la parcelle  
de terrain objet de la présente vente pour l'avoir acquis auprès de son père  
par CHABI  - ~~par dévolution successorale~~

Fait en cinq exemplaires

QUESSE le 24/07/19

DSN<sup>n</sup> 06/ARR/CO/16/05/19  
CHABI HONOU  
25/06/ARR/CO/16/05/2018

L'ACHETEUR  
DSN<sup>n</sup> 07/ARR/CO/16/05/2018  
MOUMOUNI DAKI  
25/06/ARR/CO/16/05/2018

LES VENDEUR

DSN<sup>n</sup> 08/ARR/CO/16/05/19  
1. CHABI Honou 2. OUEYANI OUEY  
DSN<sup>n</sup> 08/ARR/CO/16/05/19  
3. BENI OUEY  
25/06/ARR/CO/16/05/19

AFFIRMATION N° 013181

Devant nous Dr. Ibdon Firmin AKPO Maire de la Commune de

QUESSE se sont présentes, le présumé propriétaire

CHABI Honou né le 1 vers

1974 à Loué sexe Masculin profession

Paysan leur de résidence Loué et ses

trois (03) témoins dénommés à la présente convention

Lesquels, après lecture à eux faite et traduction au besoin en leur propre langue de la teneur de

l'acte, en notre présence, par le nommé TOSSOU Houihanon Ehel Service

Affaires Domaniale et Environnementale par l'Intérieur

interprète assermenté, ont formellement déclaré et affirmé en comprendre le sens.

Le présumé propriétaire a en outre déclaré et affirmé en accepter les termes et s'oblige à les

exécuter loyalement.

Les témoins ont également déclaré et affirmé en reconnaître la parfaite régularité

Ce que nous certifions à toutes fins de droit

Fait à QUESSE le 24 juillet 2019

Le Maire

Dr Ibdon Firmin AKPO



**°Quittance de versement des frais d'affirmation : 1% du prix d'achat de l'immeuble**

 **MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
ET DES FINANCES**  
REPUBLIQUE D'IVOIRE

**DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR  
ET DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE**  
Le 10/05/2020, À 11h 30  
AN - ANCIENNE - MAIRIE DE LA COMMUNE  
DE TCHAOUROU

**RECETTE PERCEPTION DE  
TCHAOUROU**

**Quittance N° 20000546-509**

Date: 10/05/2020

Partie versante: **YACCOUBOU KOUOOUSSÉ (86328767)**

Poste Régie: **RECETTE PERCEPTION DE TCHAOUROU**

ESPECES	RECETTES COMMUNALES - PV DE PRESOMPTION DE PROPRIETE 1%	2 500	1
Montant versé		2 500	

Assés la présente quittance à la somme de : **Deux mille cinq cents FCFA**



 **Le Cassier**  
**C. Sraphin GAMAVO**

Quittance / 10/05/2020 - 20 10 Original

## 2- Le Permis d'Habiter.

Titre précaire, il ne confère pas un droit de propriété mais d'occupation. Délivré normalement aux particuliers voulant occuper les terres de l'Etat, il est abusivement considéré par les populations comme un titre de propriété et délivré sur les parcelles appartenant à des particuliers qui en font la demande. Juridiquement, le PH ne peut faire l'objet de cession, mais, dans la pratique, les cessions se font et entériner par l'administration.

### Exemplaire de PH

*Suivant certificat de non litige en date du 15/10/2010*

PERMIS D'HABITER PERMIS D'HABITER PERMIS D'HABITER PERMIS D'HABITER PERMIS D'HABITER PERMIS D'HABITER PERMIS D'HABITER PERMIS D'HABITER PERMIS D'HABITER PERMIS D'HABITER

REPUBLIQUE DU BENIN  
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE  
MINISTRE DE LA DECENTRALISATION, DE LA GOUVERNANCE LOCALE, DE L'ADMINISTRATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE  
DEPARTEMENT DU BORGOU ET DE L'ALIBORI  
COMMUNE DE : PARAKOU

ARMOIRE DE LA VILLE DE PARAKOU

**PERMIS D'HABITER** N° 50/000189 / M / SG / SUAF

Loi N° 60 20 du 13 Juillet 1990  
Décret N°64 276 du 02 Décembre 1964  
Loi N° 97-029 du 15 Janvier 1999

Nom : DEGUENONVD Epe CHODATON  
Prénoms : Micheline Sampé  
Nationalité : BENINOISE  
Filiation { Fils (ou Fille) de DEGUENONVD A.  
et de OLANIGNAN Yaotcha  
Age 1940 Profession Commercante

Domicilié à PARAKOU

Est autorisé à occuper :

la parcelle 2 Lot n° 3314  
Superficie : 702 m<sup>2</sup> Zone Ville, Centre, Camp Adagbè

Parakou, le 16 Mai 2011

Le Maire,  
*[Signature]*  
**Soulé ALAGBE**

(voir en verso)  
VILLE DE PARAKOU  
PERMIS D'HABITER  
500 000 F.

## 2-Acte justificatif de présomption de droit de propriété

Ces actes ne confèrent pas le titre de propriétaire à son détenteur ; ils lui permettent d'avoir la qualité de présumé propriétaire jusqu'à preuve du contraire. Ils peuvent être délivrés à plusieurs personnes sur le même immeuble (stellionat) ou désavoués par un TF.

### o Attestation de détention coutumière

Acte délivré par les autorités communales ou municipales sur les terres de tenure coutumière, qui constate l'étendu et l'existence de ces droits. C'est un acte de présomption de propriété. Le code foncier dans sa version de 2013, avait confié la compétence de délivrance à l'ANDF, avec la version révisée (art.352), cette compétence est restituée aux communes.

République du Bénin  
COMMUNE DE TCHADOUROU  
N° IFU : 4200919-41402

**ATTESTATION DE DETENTION COUTUMIERE**  
N° 0000137

(Art 152 Loi 2017 18 du 10 août 2017)

Nous, soussigné(s) Maire de la Commune de TCHADOUROU  
Vu la demande en date du 29/10/2019 pour le compte de ABLOU Fatouma  
n° RAVIYONI / LEPU (IFU) N° 13080671 (LPU)  
et enregistrée sous le numéro 267 aux fins d'obtenir une Attestation de Détention Coutumière (ADC);  
Vu les pièces fournies par le requérant;  
Vu le procès-verbal de l'enquête publique n° 1346 en date du 29/10/2019;  
Attestons que l'immeuble sis à : Département de COCOTON Commune TCHADOUROU  
Arrondissement de TCHADOUROU Village/Quartier de Vite etc. KANOU  
Référence Description superficie de terrain et d'une contenance Superficie estimée de 4536m<sup>2</sup>  
Description :  
Limites par  
- Au Nord Par la Route de ANPATCHI  
- Au Sud  
- A l'Est Par la Route de GLEWA Yessou  
- A l'Ouest Par la Route de Alpha Houe  
Est détenu par ABLOU Fatouma qui l'a acquise par voie de héritage  
de PANGOU depuis 2011  
A notre connaissance, aucune prescription administrative ne greva l'immeuble.  
En foi de quoi, sous réserve d'éventuels droits non révélés susceptibles de modifier par la suite l'étendue des droits du requérant, la présente Attestation de Détention Coutumière lui est délivrée pour servir et valoir ce que de droit.

Fait à TCHADOUROU le 30/10/2019

Le Maire  
ED SOUNBOUKO

1. Modèle, Collé, Succession, Mort de 2 Personnes Mort  
2. F2 pour les personnes vivants  
3. Modèle (Information dépendre /GP- Quartier des Parcelles REP- Zone des Parcelles ZP- Zone des Parcelles EL- Etat des lieux

o Attestation de recasement

Acte délivré au présumé propriétaire à la suite des opérations de recasement et de remembrement par le maire de la commune du lieu de situation de l'immeuble. Il est mentionné sur cet acte, les références afférentes à l'immeuble qui lui est attribué.

REPUBLIQUE ALGERIENNE  
MINISTRE DE LA DECENTRALISATION DE LA  
GOUVERNANCE LOCALE DE L'ADMINISTRATIVE  
ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE  
DEPARTEMENT DU BOUGGORA  
COMMUNE DE TCHAOUROU

N° 000351

### ATTESTATION DE RECASEMENT

Je soussigné BIO SCUNON BOUKO Maire de  
la Commune de Tchaourou, atteste Conformément au procès verbal de recasement en  
date du 31 Mars 2020  
que SIDI SAÛD WALIOU  
Profession Vitier BP est effectivement  
recasé sur la parcelle N° "ab" Lot 234 superficie 600 m<sup>2</sup> zone AYELAWASSE  
TOMO 09 Mars 2020 SONE  
Le Maire de Tchaourou.  
  
BIO SCUNON BOUKO



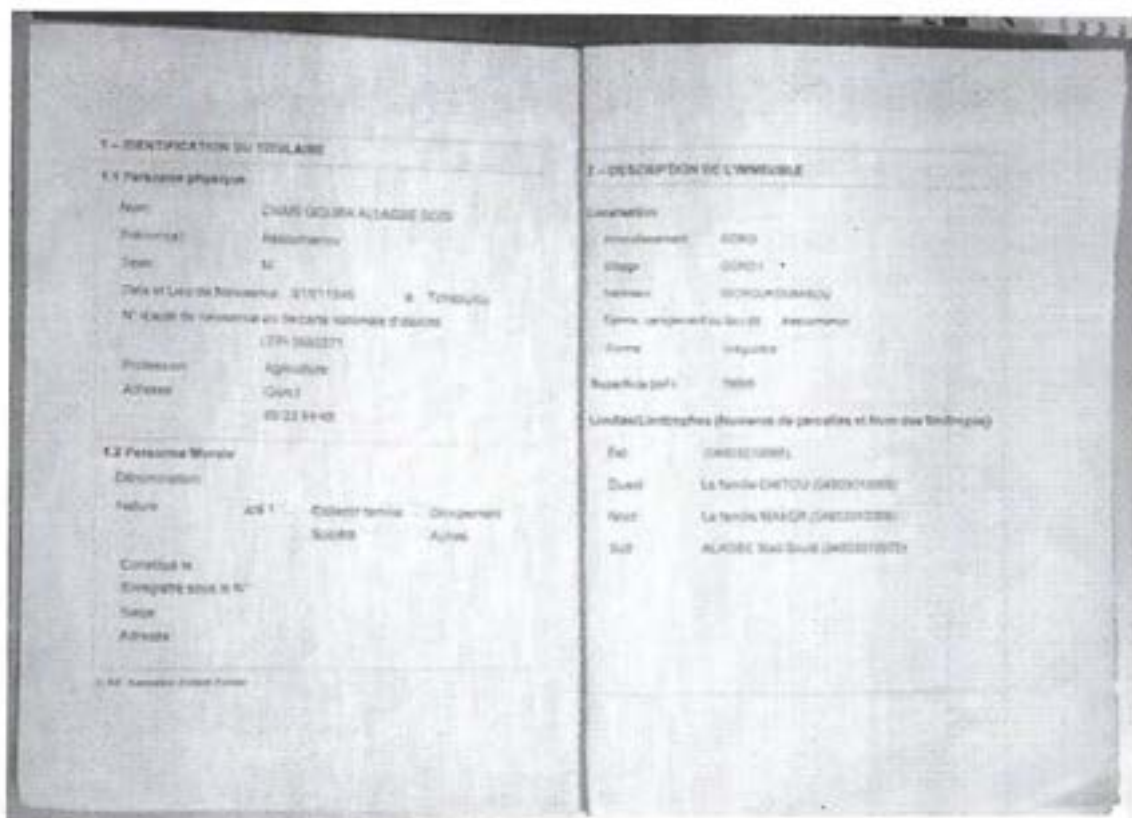
○ **Certificat administratif**

Acte qui autorise l'occupation temporaire d'un immeuble. Cet acte peut être transformée en TF selon une procédure.




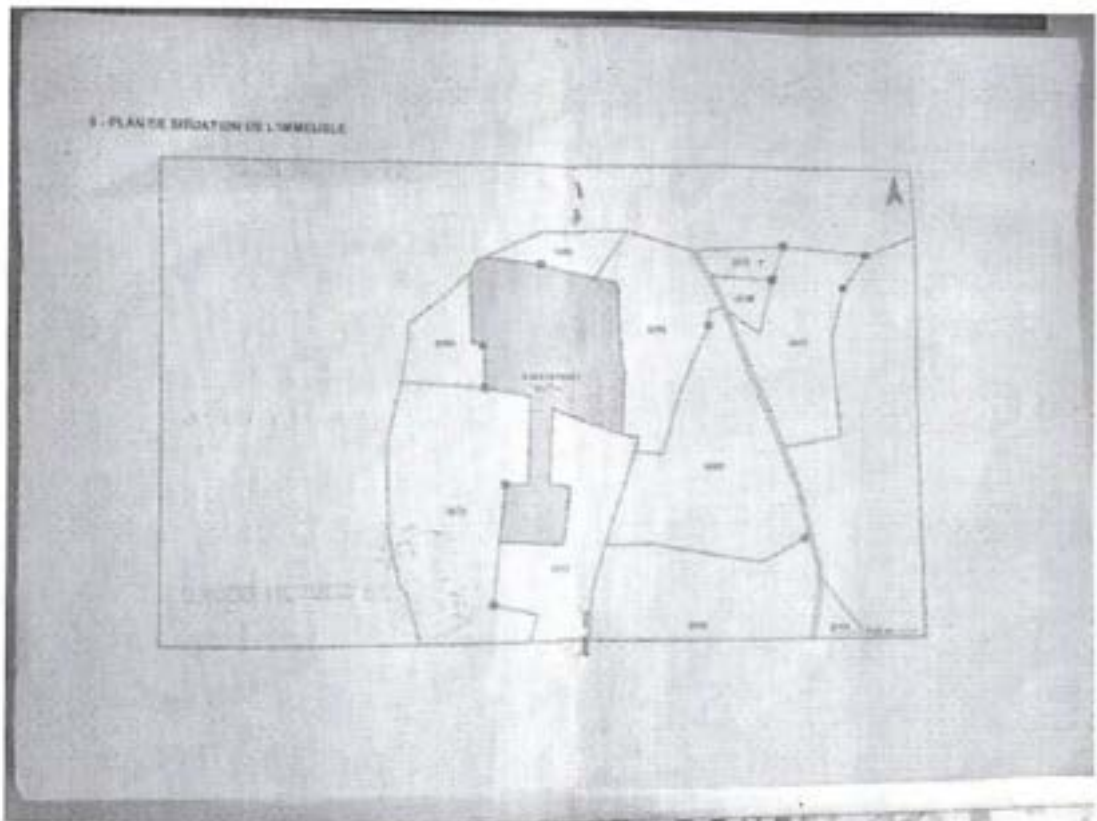
○ Certificat Foncier Rural

C'est l'acte de constatation et de confirmation des droits fonciers qui ont été acquis selon la coutume ou les normes et pratiques locales en vigueur. C'est un extrait du PFR et qui constitue un titre présumé faisant foi jusqu'à preuve du contraire établie devant une juridiction.





3 CARACTERISTIQUES DES DROITS EXERCICES DU DETENU	5 - CERTIFICATION
Noms de qualification : <u>Primo/obligatoire</u>	Noms associés : <u>BO SOUNON BOUNG</u>
Degré :	Noms de la commune de : <u>TCHAMPKOU</u>
Date d'acquisition : <u>2014</u>	Certificat, à l'usage final de prêt, que l'immeuble décrit ci-dessous
	inscrite au FRS au village de : <u>SOKE 1</u>
	Noms de terrain : <u>EVUUSO, 0,22</u>
	Niveau des délimitations de la loi n° 2007-02 du 18 Octobre 2007 relative
	au titre foncier civil en République de Côte d'Ivoire, ci-dessus
	Personne : <u>CORIS STEVE ALLADO SSSI</u> <i>Signature</i>
	Pour : <u>TCHAMPKOU</u> <i>Signature</i>
	Le Maire
	
	<u>BO SOUNON BOUNG</u>



○ Certificat de Propriété foncière

Document de preuve de la propriété foncière, délivré au terme de la réalisation du PFR ou à la suite d'une procédure contradictoire de confirmation des droits foncier. Selon le code foncier de 2013 (ancienne version), elle acquière un caractère définitif et inattaquable, accordant un droit en pleine propriété, 5ans après sa délivrance.

REPUBLIQUE DU BENIN  
 MINISTERE DE LA DECENTRALISATION DE LA GOUVERNANCE LOCALE DE L'ADMINISTRATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE  
 DEPARTEMENT DES COLLINES  
 COMMUNE DE SOSSSE

ARRONDISSEMENT DE *Tou*  
 VILLAGE DE *Tou*  
 N° *COCA 34*

PRIN: 300 Fcfa

**TITRE DE PROPRIETE**

Je soussigné *ALAJJA MOÏSE*  
 Adresse *Agriculteur à Tou* déclare au Fichier être propriétaire  
 terrain *bâti de 3 chambres et 2 salon*

Soit à  
 Cette propriété qui a été grevée d'aucune charge a les caractéristiques suivantes  
 FORME RECTANGULAIRE SURME CARRÉE  
 Longueur *25 m*  
 Largeur *25 m*

LES LIMITES  
 Au NORD par la maison de *BIYOU Abou*  
 Au SUD par la maison de *LAWANI Malite*  
 A L'EST par la maison de *WOROU Melanié*  
 A L'OUEST par la maison de *ELEGBESE Raoul*

Ladite propriété que j'ai acquise par voie *deuxième* évaluée à ce jour à  
 la somme de francs CFA de *Trois millions (3 000 000)*

Le présent Titre sert et vaut ce que de droit.  
 Fait à *Tou* le *30* 20*20*


L. Propriétaire,  
*Moïse ALAJJA*

W.  
 Pour la République et le Département.  
 Matrielle des Signatures et des  
 Impressions officielles des Mairies.  
 C-à-vis apposées  
 le *30-06-2020*  
 Le Chef d'Arrondissement  
*MAMA Etienne WOROU*

CHABI *Raphaël*

o Convention de vente

Acte établi en quatre exemplaires qui donne la situation descriptive de l'immeuble, l'identité des parties (acheteur- vendeur), des témoins et constate l'existence de la transaction. Il constitue un titre présumé de propriété. Il faut noter qu'il y a une diversité de convention de vente ; chaque commune adoptant le formulaire voulu.



 République du Bénin  
 Ministère de la Décentralisation, de la  
 Gouvernance Locale de l'Administration et  
 de l'Aménagement du Territoire  
 Département du Borgou  
**MUNICIPALITE DE PARAKOU**

**CONVENTION DE VENTE**  
**PARCELLE NON LOTIE**  
 N° 0002066

ARRONDISSEMENT

Je soussigné (e) ATCHIKPA Eric Brice  
 Profession : Technicien Résident à Titirou  
 Reconnais avoir vendu à M/ Mme KINNENON P.T. Lucrèce née SANGA  
 Profession : \_\_\_\_\_ Résident à DE - Parakou  
 une parcelle non lotie sise dans le quartier Bakounoura ( Noustalipa )  
*DONT LES DIMENSIONS SONT :* le 30/12/2016  
 le 0.50 sur 541-25  
 Longueur \_\_\_\_\_  
 Largeur S = 833,33 m2  
 Ladite parcelle de forme : \_\_\_\_\_ est limitée au  
 Nord par : \_\_\_\_\_  
 Sud par : \_\_\_\_\_  
 Est par : \_\_\_\_\_  
 Ouest par : \_\_\_\_\_  
 Dans le  Arrondissement de la commune de Parakou : Etat des lieux \_\_\_\_\_  
 La présente vente est consentie moyennant la somme de DEUX CENT MILLE FRANCS (200.000)  
 Que M : Mme ATCHIKPA ERIC BRICE  
 Déclare avoir intégralement perçu et dont il / elle donne ici donne , valable et définitivement  
 quittance à M : Mme KINNENON P.T. Lucrèce née SANGA  
 Le vendeur M : Mme ATCHIKPA ERIC BRICE  
 Déclare expressément que le présent acte n'est grevé d'aucune hypothèque  
 Fait de bonne foi à Parakou, le 20 / 09 / 2012

**Le Vendeur,** **L'ACHETEUR**  
ATCHIKPA ERIC BRICE KINNENON P.T. Lucrèce  
 Témoin 1 Témoins 1  
NANSOUNON D.K. Mme K. Eunice  
 Témoin 2 Témoins 2  
YEDUBO ELORE F. Epiphane  
 Le Chef quartier Arrondissement  
MAMA Sylvia Adanou





REPUBLIQUE DU BENIN  
 MINISTRE DE LA DECENTRALISATION,  
 DE LA GOUVERNANCE LOCALE,  
 DE L'ADMINISTRATION ET DE  
 L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE  
 DEPARTEMENT DU BORGOU

**CONVENTION DE VENTE**

(DECRET DU 20 MAI 1906)

**MUNICIPALITE DE PARAKOU**

**2eA**

2<sup>ème</sup> ARRONDISSEMENT

L'an .....  
 en présence des témoins ci-après :

**TEMOINS DU VENDEUR**

Nom et Prénoms	Profession	Adresse
1-.....	.....	.....
2-.....	.....	.....
3-.....	.....	.....

**TEMOINS DE L'ACHETEUR**

1-.....  
 2-.....  
 3-.....

**LES NOMS**

VENDEUR .....  
ACHETEUR .....

M.....  
 déclare par la présente convention céder et vendre en toute propriété à  
 M.....

qui accepte une parcelle sise à ..... Lot..... Parcelle.....  
 ladite parcelle de forme ..... Est limitée :

- AU NORD PAR : .....
- AU SUD PAR : .....
- A L'EST PAR : .....
- A L'OUEST PAR : .....

la présente vente est consentie au prix de : .....  
 ..... que le vendeur déclare avoir reçu et dont il donne  
 ici valable et définitive quittance. Les parties déclarant et affirment sous les peines édictées à l'article  
 4 Décret du 20 novembre 1940 que le présent acte exprime l'intégralité du prix convenu et payé.

M.....  
 Déclare être propriétaire de la parcelle vendue qu'il a acquise par .....

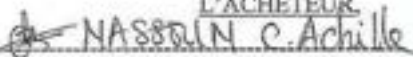
Conformément au permis d'habiter N°5/.....199..... et que ladite parcelle à ce  
 jour n'est grevée d'aucune hypothèque.

SIGNATURES

LE VENDEUR.

1- \_\_\_\_\_  
2- \_\_\_\_\_  
3- \_\_\_\_\_

L'ACHETEUR

1-   
2- \_\_\_\_\_  
3- \_\_\_\_\_

AFFIRMATION

LE CHEF DU \_\_\_\_\_ ARRONDISSEMENT

Par devant nous : \_\_\_\_\_

LE MAIRE DE PARAKOU, en présence de M \_\_\_\_\_

Chef Bureau Planification Urbaine et des Affaires Foncières, se sont présentés les contractants et les témoins sus nommés à l'acte qui précède lesquels après à eux faites en leur propre idiome de la teneur dudit acte, ont formellement déclaré en comprendre le sens. Les contractants ont, en outre, déclaré confirmé en accepter les termes et s'obliger à l'exécution loyalement. Les témoins ont également déclaré et affirmé en connaître la parfaite régularité. Ce que nous certifions à toutes fins utiles./-

FAIT A PARAKOU, LE \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_

LE MAIRE,



REPUBLIQUE DU BENIN  
 MINISTERE DE LA DECENTRALISATION  
 ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE

DEPARTEMENT DU BORGOU  
 COMMUNE DE PARAKOU

## CONVENTION DE VENTE

(Article 516 et 518 de la loi n°2013-03 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin)

**PARCELLE LOTIE**

0002030

N°REF: N 50 / MPKOUSGDFESG/SA

L'an deux mil vingt et le 03 Mars

En présences des témoins :

- 1°) M./Mme ISSIPOU Sara Bahall  
 né le 15/12/1977 à Parakou profession Revendeur  
 nationalité Béninoise demeurant à Parakou Tél. 97 64 06 79
- 2°) M./Mme ADAMRI ISSIPOU Abdou Taya  
 né le 15/10/1992 à Parakou profession Transporteur  
 nationalité Béninoise demeurant à Parakou Tél. 96 65 51 84
- 3°) M./Mme IBCOURADMA Sabana  
 né le Vers 1973 à Parakou profession Pompe Injection  
 nationalité Béninoise demeurant à Parakou Tél. 97 99 75 50

Les nommés

- 1°) M./Mme ISSIPOU Ibraïma Sanni  
 né le Vers 1947 demeurant à Parakou profession Transporteur  
 nationalité Béninoise tél. 97 16 36 86 agissant en son propre nom  
 ou au nom de d'une part  
 Et
- 2°) M./Mme MOUZOUN Paul  
 né le 28/03/1966 demeurant à Parakou profession Administrateur  
 nationalité Béninoise tél. 95 96 79 85 agissant en son propre nom  
 ou au nom de d'une part

Ont convenu et arrêté ce qui suit :

M./Mme ISSIPOU Ibraïma Sanni déclare vendre  
 en toute propriété à M./Mme MOUZOUN Paul  
 qui accepte un terrain Lot n° d'une superficie de 500 m<sup>2</sup> état des lieux  
 lot 35-8046, parcelle " r " de forme Rectangulaire sis à BAKA NORD  
 Arrondissement de 2è quartier/village BAKA BORD

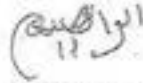
Ce terrain est limité :

- au nord par La parcelle " q " et mesure m
- au sud par La parcelle " s " et mesure m
- à l'est par La parcelle " f " et mesure m
- à l'ouest par Une Voie de 10 m et mesure m

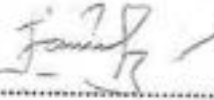
La vente est consentie et acceptée au prix de Deux millions cinq cent mille  
 (2.500.000) Francs CFA

que le vendeur déclare avoir perçu intégralement et en donne bonne et valable quittance définitive.  
 Il déclare être le présumé propriétaire de l'immeuble objet de la présente vente pour l'avoir acquis auprès  
 de Récasement à titre  
 (onéreux, achat, échange, donation dévolution successoral, accession et incorporation).

LE VENDEUR,

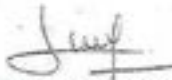


L'ACHETEUR,



**TEMOINS DU VENDEUR**

1<sup>er</sup> Témoin



2<sup>ème</sup> Témoin



3<sup>ème</sup> Témoin



Par devant nous .....  
Maire de la commune de ....., se sont présentés, le présumé  
propriétaire .....  
et ses trois (03) témoins dénommés à la présente convention.

Lesquels, après lecture à eux faite et traduction au besoin en leur propre langue de la teneur de la  
convention de vente, en notre présence, par le nommé .....  
.....interprète assermenté ont  
formellement déclaré et affirmé en comprendre le sens.

Le présumé propriétaire a en outre déclaré et affirmé en accepter les termes et s'oblige à les exécuter  
loyalement.

Les témoins ont également déclaré et affirmé en reconnaître la parfaite régularité.

Ce que nous certifions à toutes fins de droit.

Fait à ..... le .....

**Le MAIRE,**

**Pièces Jointes :**

- Certificat de nationalité de l'acheteur
- Copie des pièces d'identité du vendeur,  
de l'acheteur et des témoins
- Dépôt de signature
- Levé topographique.

ATTTESTATION DE VENTE

Je soussigné ATTYPO K. Antoine, Comptable-Dactylographe demeurant au quartier Gare O O D H PARAKOU reconnais avoir vendu à Mamadou Tchadaton un terrain de 26<sup>m</sup> de long sur 9<sup>m</sup> au quartier Gare zone n° 2 pour une somme de 3000 francs Deux mille francs payé au comptant.

En foi de quoi je lui délivre la présente Attestation pour ser et valoir ce que de droit./.

24 DEC 1970

Fait à parakou, le 24-12-70

Le Vendeur :

*[Signature]*

L'acheteur :

*[Signature]*

T R M O I N S



- o Certification du Cabinet



**ENTREPRISE DES TRAVAUX PUBLICS DU BENIN**

TOUS TRAVAUX DE TOPOGRAPHIE ET DE PHOTOGRAMMETRIE  
BP. 1427 - Tél. 23 61 11 85 - Fax. 23 61 28 41 - R.C. 1405/A  
PARAKOU (Rép. du Bénin)

**CERTIFICATION DU CABINET**

N° 0012670

Nous, Géomètre chargé du lotissement du quartier..... Ganhou - Ganhou  
Confirmons l'attribution de la parcelle N°..... 14 du lot G-96 Tranche.....  
EL..... à Mme ou Mr..... YELONE Epiphane Elye NASSOUN  
Attribution prononcée le 28-01-2016 par la commission compétente de  
recasement de la zone.

Les références parcellaires portées ci-après sont valables et définitives pour servir à la  
délivrance d'une attestation de recasement.



*[Signature]*

SAYDOU ISSA MARISA

Une Equipe prête à vous servir

*[Signature]*

Joseph ADEDODJA