

Reforms for Securing Land in Benin: Massive Issue of Land Titles

Réformes pour la Sécurisation Foncière au Bénin : Délivrance Massive de Titres Fonciers.

Léopold DEGBEGNON, Bénin

Key words: Access to land; Cadastre; Land distribution; Land management; Real estate development

RESUME

L'assainissement du secteur de la gestion foncière en général et du foncier urbain en particulier, reste de nos jours, une des nécessités devant conduire au développement durable. Pour y parvenir, chaque parcelle de terrain doit disposer de Titre Foncier (TF), seul titre de propriété reconnu par la loi 65-25 du 14 août 1965 au BENIN. C'est pourquoi, le Gouvernement de la République du Bénin, a initié la création massive de Titres Fonciers dans certains centres urbains du pays. Pendant la gestion de ce projet, plusieurs difficultés ont été résolues alors que d'autres perdurent. La plupart de ces difficultés trouvent leur fondement dans l'essence et les régimes caractérisant le système foncier béninois. Les problèmes liés au système foncier trouvent leurs explications dans l'exploitation de plusieurs idéologies issues des fondements d'ordre :

- social caractérisé par une pression foncière due à une forte aspiration de la population à la propriété,
- constitutionnel défendu par la constitution du 11 décembre 1990 qui a proclamé en son article 22 que " toute personne a droit à la propriété ", c'est le droit positif béninois,
- historique issu de la colonisation qui avait une conception paternaliste de la propriété car la propriété foncière était donnée gratuitement à qui en était jugé digne, c'est-à-dire à celui qui était capable de la mettre en valeur
- administratif caractérisé par l'absence d'un système adéquat de sécurisation des mutations,
- structurel qui se manifeste par une sorte d'aliénation concédée lors de l'attribution d'un Titre Foncier.

Les causes de la persistance des problèmes liés à la délivrance massive des TF étant définies, il urge de réorganiser ce secteur. Cette réorganisation ne peut s'opérer sans une bonne corrélation et synergie d'action entre les structures impliquées (Notaires, DDET, géomètres, IGN, Commission Nationale) et un respect rigoureux dans leur forme et chronologie des dispositions légales. Néanmoins, certaines difficultés subsistent, dont notamment : l'insuffisance de la sensibilisation et de l'adhésion de la population et des élus locaux, l'absence de documents de lotissement (plans et répertoires), le défaut de mise à disposition du budget, le manque de ressources humaines qualifiées disponibles au niveau de certaines structures, le défaut d'immatriculation préalable de certains périmètres, la formalisation des

actes de présomption de propriété par les mairies, l'absence d'un cadastre juridique informatisé. Il ressort de tout ceci, la nécessité de définir prioritairement des réformes à engager dans la réussite des opérations de délivrance massive des Titres Fonciers en vue de les perpétuer.

Ces réformes qui seront aussi bien législatives, qu'institutionnelles et structurelles auront pour principal but de régler les problèmes et difficultés cités plus haut. Le foncier restant un vaste champ à explorer, aucune contribution ne s'aurait être de trop pour la levée des goulots d'étranglement de cette initiative en vue de la mise en place d'une politique efficiente de gestion foncière avec comme socle des structures et textes répondant aux préoccupations de tout acquéreur ou propriétaire de terre : la sécurité de son bien immeuble.

Reforms for Securing Land in Benin. Massive Issue of Land Titles. Réforme pour la Sécurisation Foncière au Bénin : Délivrance Massive de Titres Fonciers.

Léopold DEGBEGNON, Bénin

1. INTRODUCTION

En Afrique, particulièrement au Bénin, le foncier occupe une place de choix dans les diverses activités que mènent les populations. En effet, la terre est le principal support de toutes les activités humaines. L'assainissement du secteur de la gestion foncière en général et du foncier urbain en particulier, reste de nos jours, une des nécessités devant conduire au développement du Bénin. Pour y parvenir, chaque parcelle de terrain doit disposer de Titre Foncier (TF), seul titre de propriété légalement reconnu sur les biens immeubles d'après les dispositions de la loi **65-25** du 14 août 1965 portant organisation de la propriété foncière au Dahomey.

Ainsi, le **Gouvernement de la République du Bénin**, a initié la délivrance massive de Titres Fonciers dans certains centres urbains du BENIN dans un premier temps sur fond propre par le biais de la Commission Nationale de Transformation des Permis d'Habiter en Titres Fonciers, créée par décret N°2001-291 du 08 Août 2001 (2003 à 2007). Ensuite, sur financement du **Millennium Challenge Account - BENIN (MCA-Bénin)** (2009 à 2012), ce projet a été conduit par la Commission Nationale d'Appui à l'Obtention de Titres Fonciers (**CNAO-TF**), créée par décret N°2009-10 du 16 Février 2009 pour une durée de cinq (05) ans. De ces deux expériences, il ressort que certaines difficultés subsistent dans la conduite des opérations malgré que la deuxième ait appris des insuffisances de la première.

En effet, le système foncier au BENIN est caractérisé par la coexistence de trois régimes fonciers à savoir :

- 1) *Le régime coutumier* caractérisé par l'oralité ;
- 2) *Le régime de l'immatriculation* (organisé sur la loi n°65-25 du 14 Août 1965 fixant le régime de la propriété foncière au Dahomey) ;
- 3) *Le régime du permis d'habiter* institué par la loi n°60-20 du 13 Juillet 1960 fixant le régime des permis d'habiter au Dahomey et le Décret 64.276 du 2 décembre 1964¹.

Cette diversité est en partie la cause d'une insécurité foncière déplorable qui est surtout due à la faible détention de titres de propriété fiables et inattaquables d'une part et à la quasi-inexistence de documents graphiques et littéraires faisant l'inventaire de toutes les propriétés foncières et leurs ayants-droits d'autre part. A cela s'ajoutent :

- la pauvreté et le manque d'information qui empêchent souvent les présumés propriétaires de parcelles de faire face aux procédures administratives onéreuses

¹ Recueil Sohounou de 1994 pp. 307 à 313

devant aboutir à l'obtention du Titre Foncier;

- l'incapacité de l'Etat Béninois à bien réguler le foncier d'une part et à immatriculer tous les centres urbains d'autre part pour mettre ainsi en place une politique d'attribution des titres de propriété à qui de droit par un régime foncier permanent,
- la stérilisation d'une partie de l'épargne privée par la thésaurisation des terres ;
- la spéculation foncière galopante ;
- la remise en cause des droits des acquéreurs de parcelles par les héritiers de leurs vendeurs et/ou ces derniers mêmes;

Tous ces problèmes sont à l'origine des dérives foncières qui conduisent parfois leurs acteurs devant la justice pour des litiges domaniaux. Cette problématique foncière au Bénin est l'objet de cette étude qui part d'une analyse des difficultés actuelles rencontrées par les acteurs de la gestion foncière pour situer les responsabilités et présenter une perspective d'avenir.

2. DONNEES PROBLEMATIQUES

Dans le droit positif béninois, il n'existe pas de véritable propriété du sol sans titre foncier. Seul ce document confère à son titulaire le droit de disposer librement de son terrain, c'est-à-dire de l'occuper ou de le vendre en toute quiétude.

Sur le plan juridique, aucune prescription acquisitive ne peut jouer contre un titre foncier². C'est-à-dire que si un terrain abandonné qui a fait l'objet autrefois d'un titre foncier est occupé par quelqu'un d'autre, même avec l'accord de l'administration qui aurait oublié ce titre, un lointain héritier de l'ancien propriétaire peut resurgir cinquante ans plus tard, muni de sa copie du titre et récupérer légalement la propriété avec les constructions qui auront été édifiées dessus entre temps.

Cependant, sur le plan matériel, le document est périssable. Beaucoup de titres anciens sont pratiquement illisibles, compte tenu de leurs conditions de conservation (chaleur et humidité). Certains sont même détruits ou sont manquants. [1]

Ainsi, l'État lui-même doit théoriquement à travers des actions foncières, commencer par s'attribuer des titres foncières pour délimiter son domaine privé avant de pouvoir l'exploiter, par exemple pour les infrastructures et les projets d'utilité publique nécessitant une disponibilité foncière. La propriété privée serait en ce moment mieux organisée. Aujourd'hui au contraire, elle fait, de plus en plus, objet d'une insécurité foncière grandissante qui hypothèque les investissements et par ricochet le développement.

La pression foncière, source de cette insécurité est due à une forte aspiration de la population à la propriété familiale et surtout à la propriété individuelle, en particulier dans le Sud du pays, comme dans toutes les civilisations agraires monétarisées. En ville aussi, le rejet de la copropriété verticale, comme mode résidentiel, a pu être vérifié lors de l'échec de la commercialisation de tels programmes. Il traduit un fort attachement au sol. La facilité avec

² Article 82 de la loi du 14 août 1964

laquelle s'opèrent la division et la vente des possessions coutumières est révélatrice d'un fort penchant à la petite propriété, alors même que la sécurité juridique de telles opérations est ébranlée [1].

En effet, les causes d'insécurité de la propriété foncière sont multiples. Elles n'ont pas toutes la même importance. On peut en distinguer quatre types, d'importance décroissante.

1. La première cause d'insécurité résulte des erreurs d'identification des ayants droit. On n'est jamais certain que le vendeur avait le droit de vendre et que d'autres ayants droit ne vont pas surgir quelques années après pour tenter de faire annuler la vente.

2. Un second type d'insécurité est la mauvaise identification du terrain sur lequel porte une mutation. Le terrain que l'on croit avoir acheté n'est pas toujours celui qui est désigné sur le document que l'on a reçu. Inversement à la vue d'une convention de vente ou même souvent d'un titre foncier, il n'est absolument pas évident de savoir de quel terrain il s'agit. Alors même qu'un plan précis du terrain existe, la localisation, elle, fait défaut.

3. L'administration elle-même considère que, tant qu'un titre foncier n'a pas été attribué, c'est à dire sur 99% du territoire, elle est en droit d'exercer une sorte de droit de propriété éminent qui peut aller dans certains cas jusqu'à prendre les terrains dont elle a besoin [1].

4. En dehors des opérations de remembrement en cours, l'insécurité juridique concernant les limites des terrains est faible en zone urbaine ou constitue une question secondaire. Toutefois en milieu rural et en zone périurbaine on rencontre ces cas de litige sur les limites parcellaires. Néanmoins ces conflits se règlent souvent par des arbitrages amiables à l'échelon local, sans grandes difficultés.

L'essentiel du problème de l'insécurité foncière se concentre donc sur la question de la sécurité des mutations. Ce ne sont pas tant les droits existant sur le sol qui ont besoin d'être sécurisés, mais plutôt les mutations de ces droits. Il est donc difficile de trouver des terrains à acheter en toute sécurité bien que beaucoup demeurent inutilisés pendant de très longues périodes. Il peut s'agir de terrains morcelés en attente d'une procédure de lotissement ou de remembrement. Mais aussi de terrains urbains déjà régularisés et même viabilisés, avec desserte en eau, électricité, voire éclairage public. (cas des grands centres urbains). Cette situation s'explique par l'attachement à la terre de la population.

C'est pourquoi, on observe à la fois une forte résistance de l'administration à la reconnaissance de la propriété privée des sols et une surestimation, par cette même administration, des prérogatives qui sont attachées au droit de propriété. Ainsi, elle considère qu'un terrain disposant d'un titre foncier devient pratiquement incontrôlable car il ne peut être ni exproprié, ni remembré. Le paradoxe n'est qu'apparent. En réalité, les deux attitudes sont complémentaires. C'est parce que la collectivité publique a le sentiment d'être désarmée vis-à-vis de la propriété privée, lorsque celle-ci est définitivement reconnue, à travers un titre foncier, qu'elle résiste à la généralisation de sa reconnaissance.

Au temps du vieux droit colonial un terrain était d'abord accordé à l'essai et, à l'issue de la période probatoire, le bénéficiaire en devenait propriétaire définitif s'il l'avait mis en valeur

SS01.02 - French Speaking Session - Land Administration - 6649

5/17

Léopold Degbegnon, Bénin

Reforms for Securing Land in Benin. Massive Issue of Lands Titles.

Réforme pour la Sécurisation Foncière au Bénin : Délivrance massive de Titres Fonciers.

FIG Working Week 2013

Environment for Sustainability

Abuja, Nigeria, 6 – 10 May 2013

(soit en construisant le terrain à bâtir, soit en mettant en culture la terre agricole). Cette approche coloniale et paternaliste a ensuite dérivé en outil de contrôle bureaucratique. Le contrôle administratif de la mise en valeur n'étant en réalité qu'un prétexte pour conserver un moyen de pression sur le propriétaire. A partir du moment où existe une fiscalité foncière effective, l'idée d'aller contrôler chaque propriétaire pour vérifier s'il utilise bien son terrain n'a plus de raison d'être. La mettre en œuvre supposerait des procédures administratives lourdes et peu efficaces. Un **bon propriétaire est simplement celui qui paie ponctuellement ses impôts**. Et, sans qu'il soit besoin de contrôles, la seule obligation de devoir payer un impôt dissuade un propriétaire de conserver un terrain qui ne présente pour lui aucune utilité. La nécessité de régulariser ce secteur par l'Etat n'est donc plus à démontrer. La fiscalité apparaît donc comme une solution efficace pour convaincre le propriétaire à mettre en valeur son bien-fonds. Toutefois elle ne saurait être correctement utilisée sans un cadastre parcellaire général.

Beaucoup d'interlocuteurs ont insisté sur le nécessaire rôle de l'État dans la gestion du territoire et de l'urbanisme. Accepter une diffusion incontrôlée de la propriété privée des sols leur semble dangereuse parce que ce serait enlever à l'État ses moyens d'intervention. "L'État est le propriétaire du territoire, donc de toutes terres, on ne peut pas le nier " dit-on souvent. L'élite béninoise elle-même a donc parfois du mal à imaginer un État (ou une collectivité publique) qui puisse être efficacement *gestionnaire du territoire national* sans être *propriétaire des terrains*. L'ambiguïté des attitudes de l'État vis-à-vis de la propriété privée du sol est parfois poussée jusqu'à l'absurde. D'un côté, l'État authentifie des conventions de vente « en pleine propriété³ » de terrains coutumiers en prélevant un droit de mutation au passage et en taxant théoriquement les propriétaires des terrains urbains [2]. D'un autre côté, si le titulaire de cette convention de vente qui, par exemple, aura ensuite reçu un permis d'habiter (*qui formellement est un titre personnel, précaire et essentiellement révocable* [3]) dans le cadre d'un lotissement-remembrement, veut obtenir un titre foncier, il devra engager une lourde procédure et « acheter » à l'État le terrain qu'il possède déjà "en pleine propriété".

Tout se passe donc, sur le plan juridique, comme si l'État disposait d'une sorte de propriété éminente sur le sol et que celle-ci se trouvait aliénée lors de l'attribution d'un titre foncier [1]. Et de fait, le bénéficiaire d'un titre foncier n'a plus grand chose à craindre de l'État, même s'il ne paie pas ses impôts. Alors que c'est le contraire qui devait se produire car le titre foncier devrait permettre à l'Etat d'identifier précisément le propriétaire-contribuable et de pouvoir mieux évaluer l'impôt foncier.

L'État ne sait intervenir sur le territoire qu'en tant que propriétaire, et c'est alors de manière plus ou moins brutale. En tant qu'éditeur de lois ou de règlements, puis gendarme pour les faire respecter, il est au contraire presque impuissant. La loi sur la propriété foncière est donc à clarifier.

En effet, il existe bien, une spécificité des problèmes liés à l'application du droit foncier en milieu urbain. Mais, en droit positif, il n'existe aucune spécificité qui permette de traiter à part

³ C'est l'expression utilisée en titre du formulaire fournis par l'administration pour enregistrer les ventes de terrains coutumiers.

d'un " droit foncier urbain " qui serait différent d'un " droit foncier " tout court. Le droit foncier est fondamentalement le même en ville et en zone rurale, d'autant que la plupart des problèmes fonciers les plus aigus se rencontrent justement dans les franges intermédiaires entre le rural et l'urbain (**zone périurbaine**), là où les sols changent plus ou moins rapidement d'usage et de valeur.

Il faut donc envisager, d'une part, une réforme du droit foncier dans ce qu'il a de fondamental, en traitant des prérogatives du droit de propriété, des preuves de cette propriété, et des procédures de mutation. Et, d'autre part, deux réflexions en aval, pouvant être menées dans des instances différentes, l'une sur le droit de l'aménagement foncier rural et agricole, l'autre sur le droit de l'urbanisme. Ainsi, une réorganisation de ce dernier s'avère nécessaire vu le nombre de la population concernée.

3. VERS UNE REORGANISATION DE LA DELIVRANCE MASSIVE DES TITRES FONCIERS EN ZONE URBAINE

3.1 Les acteurs du processus

Les opérations de bornage de morcellement pour la création massive de TF regroupent plusieurs acteurs de la gestion foncière et ceci pour le respect de certaines dispositions. On distingue notamment :

- **Les NOTAIRES** : ils authentifient les actes de présomption de propriété.
- **Les géomètres** : ils réalisent le plan topographique de la parcelle et rédigent le Procès verbal de bornage.
- **La Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre (DDET)** : elle régule le maintient et le respect de la procédure d'immatriculation au livre foncier. Elle assure la tenue du « livre foncier ».
- **L'IGN** : il assure le contrôle de conformité des plans établis par le géomètre.
- **La Commission Nationale** : elle assure la supervision et la coordination des travaux. Elle crée les conditions pour une synergie d'action entre les acteurs précédents.

La bonne corrélation entre les structures et institutions, exécutant, accompagnant, supervisant ou validant les travaux devrait favoriser l'harmonie et la synergie d'actions réunissant les conditions minimales nécessaires à l'atteinte des objectifs quantitatifs et qualitatifs.

3.2 Dispositions procédurales

Pour réussir la délivrance massive de TF dans une localité, il faut disposer ou faire disposer de :

- 1) un périmètre déjà loti et immatriculé au nom de l'Etat ou d'une Association d'Intérêts Fonciers (A.I.F) ;

- 2) une Réquisition de la DDET au Géomètre-Expert pour les bornages de morcellement des différentes parcelles constituant le périmètre immatriculé ;
- 3) la collecte des actes de présomption de propriété des présumés propriétaires désireux d'obtenir un titre foncier;
- 4) l'authentification par les Notaires des différents actes de propriété et la transmission de copie (acte de propriété + demande de titre foncier du présumé propriétaire + fiche d'authentification du Notaire) au géomètre ;
- 5) l'identification par le géomètre à partir des plans de lotissement du périmètre concerné, de chaque parcelle dont l'acte de propriété est recensé et levé par ses soins;
- 6) l'enquête de voisinage menée par notaire et géomètre sur le terrain auprès de chaque propriétaire pour apprécier le droit de propriété ;
- 7) la transmission par le géomètre à l'Institut Géographique National (IGN) des plans des parcelles levées pour contrôle de conformité et certification concomitamment à l'enquête de voisinage;
- 8) la prise en compte des observations de l'IGN et finalisation du dossier de Titre Foncier comprenant : le levé topographique certifié par l'IGN – le procès verbal de bornage de morcellement – la copie de l'acte de propriété (acte de propriété + demande de titre foncier du présumé propriétaire + fiche d'authentification du Notaire) ;
- 9) le rattachement des dossiers avec les actes de présomption de propriété ;
- 10) la transmission des expéditions et des dossiers techniques à la DDET pour création des TF.

Le rôle de chacun de ces acteurs, malgré sa volonté de bien faire, a révélé certaines difficultés qui entravent le bon déroulement des activités de délivrance massive des TF.

4. DIFFICULTES

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 confronté à plusieurs difficultés dont :

- le manque de sensibilisation de la population : ce qui n'a pas facilité aux acteurs principaux (Géomètres, notaires) la mise à leur disposition de données ou informations fiables devant conduire aux résultats attendus.
- le manque de documents (plans et répertoires de lotissement) pouvant informer sur la régularité des actes de propriété et les modifications et mutations intervenues sur les plans et sur le terrain (fusion de parcelles, division ou éclatement de parcelle) au cours des temps. Ce qui pose une fois encore le problème de la mauvaise organisation de l'archivage des documents de lotissement dans les communes, préfectures et autres

structures étatiques.

A ces deux difficultés auxquelles il urge de trouver des solutions appropriées avant le démarrage de la phase de délivrance massive de TF, on peut ajouter:

- l'absence de mise à disposition et à temps du budget devant couvrir les opérations,
- le manque de ressources humaines qualifiées disponibles à plein temps,
- l'absence de l'adhésion des élus locaux au projet,
- le manque de cohésion et de synergie d'actions entre les différentes structures impliquées à savoir la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre (DDET), l'Institut Géographique National(IGN), les Notaires et les Géomètres,
- l'indisponibilité de périmètre d'Association d'Intérêts Fonciers (A.I.F) régulièrement enregistré à la DDET,
- le défaut de couverture de l'étendue du territoire du BENIN, par les Centres Départementaux des Domaines (C.D.D) et l'absence de personnel qualifié et de matériel à la DDET pour apprécier efficacement et règlementairement les documents ;
- le défaut d'immatriculation préalable du périmètre devant faire objet de morcellement. Ce qui, par anticipation des travaux de morcellement effectués créé des erreurs de compatibilités qui engendrent des corrections qui pouvaient être évitées. Il en est de même de la réquisition de la DDET qui doit intervenir avant le démarrage des travaux de morcellement ;
- l'indisponibilité et la lenteur remarquées au niveau de certains Présidents d' A.I.F pour la signature des Procès Verbaux (P.V) de bornage de morcellement ;
- le défaut de validation des rattachements (plans du géomètre + acte de propriété) au niveau local avec l'implication des acteurs concernés (C/SAD, Chef quartier, Notaires, Présidents A.I.F etc.). Cette activité est indispensable au regard des procédures de liquidation des Associations d'Intérêts Fonciers (A.I.F) qui recommandent la signature d'un procès verbal de validation des rattachements. La présence des Notaires pendant les périodes retenues pour la validation des rattachements est nécessaire afin d'assurer la production systématique des fiches de compulsions et d'appréciation ;
- la lenteur dans la certification par l'IGN de chaque plan de bornage de morcellement ;
- la non organisation des interventions des Notaires dans le cadre des travaux de contrôle des dossiers suivant leur disponibilité, leur répartition près les tribunaux et leur engagement dans la limite d'un, de deux ou trois notaires par périmètre à morcelé selon sa contenance ;
- le rejet des minutes des Notaires au niveau de la DDET pour des questions d'enregistrement et de droit de timbre. D'où la nécessité d'un arrêté ministériel pour garantir l'enregistrement gratuit et sans droits de timbre des actes délivrés par les Notaires dans le cadre des activités de délivrance massive de TF.

- l'inaccessibilité des maisons due à la mobilité des occupants ;
- l'opposition de certains présumés propriétaires au levé de leurs parcelles ;
- les difficultés d'accès des Géomètres à certaines informations afférentes aux parcelles (noms des présumés propriétaires et/ou des limitrophes, description exacte de l'immeuble). En conséquence, certains dossiers techniques de morcellement produits par les Géomètres sont mal renseignés ;
- la formalisation des actes de présomption de propriété par les mairies ne facilite pas le bon déroulement du projet. Cette formalité doit être accomplie à un prix forfaitaire voir gratuitement ;
- le manque de personnel technique qualifié à la CNAO-TF pour apprécier les dossiers à leur juste valeur;
- l'absence de références des parcelles relatives à la fois aux lotissements et au Registre Foncier Urbain (R.F.U) dans toutes les communes ;
- le défaut de couverture totale du territoire national par les stations permanentes GPS/GNSS ;
- le non rattachement par les Géomètres des plans de bornage d'immatriculation dans le système géodésique mondial WGS 84 (ITRF 2005) ;
- l'absence de bases de données fiables pouvant renseigner sur l'état des dossiers collectés par périmètres, ceux déjà exécutés par l'ancienne commission PH-TF ou par la CNAO-TF elle-même ou encore par la procédure classique et individuelle; (Cas n°1)

La résolution de ses problèmes permet d'identifier cinq (5) scénarios qui vont du maintien du système actuel à sa révision complète. D'un côté le maintien du système actuel et son amélioration peuvent s'entendre de deux façons différentes: soit comme un meilleur respect du droit positif tel qu'il existe grâce à une amélioration de son administration et une plus grande rigueur juridique, soit comme la modification ponctuelle du droit positif actuel pour le rapprocher un peu des pratiques sociales.

Par ailleurs, si l'élargissement et la généralisation progressive de la reconnaissance juridique de la propriété privée peut certes se réaliser à la base entre personnes privées par des techniques notariales et un changement de définition juridique de la propriété⁴, il existe aussi une généralisation possible de la reconnaissance de la propriété sur un modèle de type germanique, moins individualiste et plus proche des procédures actuelles d'obtention de Titres Fonciers.

Au total, on se trouve alors en présence de cinq pistes principales à explorer qui ne sont d'ailleurs pas forcément exclusives les unes des autres.

⁴ Modèle latin

- A. Respect du droit positif actuel dont on chercherait à améliorer la mise en œuvre administrative.
- B. Améliorations ponctuelles des textes tout en restant dans l'esprit général du système foncier existant.
- C. Modification du système en s'orientant vers une propriété fondée sur le « livre foncier » avec généralisation du titre foncier pour tous les terrains.
- D. Modification du système en s'orientant vers une reconnaissance générale de la propriété fondée sur la prescription acquisitive et l'enregistrement des mutations.
- E. Respect du droit positif actuel avec application rigoureuse de l'article 5 de la loi 65-25⁵ appuyée par une reconnaissance de la propriété coutumière fondée sur la prescription acquisitive et surtout une action foncière basée sur la fiscalité foncière.

5. ESSAIS DE SOLUTION : LES OBJECTIFS PRIORITAIRES DE REFORME

A l'issue de ce constat, il est possible de reformuler comme suit les objectifs que devra s'assigner une réforme du système foncier et les contraintes qu'elle devra respecter.

1/ Le premier objectif central de la réforme est de donner la sécurité foncière au tenancier investisseur, c'est-à-dire essentiellement de donner la garantie à l'utilisateur d'un terrain qu'il ne perdra pas le bénéfice des travaux, des aménagements et des améliorations qu'il aura entrepris sur ce terrain.

2/ Le deuxième objectif central est de sécuriser l'acheteur, c'est-à-dire de donner la garantie à celui qui achète un terrain que ce terrain est bien identifié et qu'il n'existe pas d'autres droits sur ce terrain que ceux que lui cède son vendeur comme le révèle la procédure d'immatriculation. A cet effet, **le Titre Foncier est le seul et irrévocable titre reconnu par la législation au BENIN. Cependant ce document prouve juste que son détenteur est bien propriétaire de la parcelle objet de TF mais cette dernière est traitée de la même manière que les parcelles sans TF pendant les opérations d'aménagement.** ⁶

3/ Malgré tout, les deux systèmes hérités de la colonisation doivent être maintenus et améliorés. Il s'agit du système coutumier et du système de l'immatriculation au livre foncier. Toutefois la loi 60-20 du 13 Juillet 1960 doit être abrogée.

Le premier système, celui de la tenure coutumière repose sur la possession matérielle d'un immeuble selon les coutumes locales qui varient d'une région à l'autre. Le second système est celui du livre foncier. Il est basé sur une identification réelle de l'immeuble concerné et son

⁵ L'immatriculation est facultative. Exceptionnellement, elle est obligatoire :

- Dans les cas d'aliénation ou de concession de terres domaniales
- Dans le cas où un immeuble, détenu jusque-là dans les formes admises par les coutumes, doit faire pour la première fois l'objet d'un contrat écrit, rédigé en conformité des principes du droit civil.

Dans les deux (2) cas, la formalité doit précéder la passation de l'acte qui consacre l'accord définitif des parties, à peine de nullité dudit acte.

⁶ Cette disposition indique juste que le TF protège le propriétaire des litiges fonciers et lui donne la facilité d'obtenir des prêts bancaires mais il ne saurait être un frein aux opérations d'aménagement (lotissement) et devrait donc contribuer au coefficient de réduction.

repérage par rapport à un espace géographique donné. Le maintien de ces deux systèmes trouve son fondement dans le choix de notre système d'immatriculation. La législation en la matière a opté pour l'immatriculation facultative. Ce caractère facultatif permet donc de concilier le livre foncier avec les traditions qui doivent être soutenues par un système cadastral adéquat. En d'autres termes cela signifie qu'en procédant à l'élaboration d'une bonne législation foncière visant à une révision de la loi 65-25, il conviendrait de l'accompagner législativement d'un système cadastral fonctionnel sur toute l'étendue du Territoire. Cette disposition aura l'avantage de faciliter le suivi et l'évolution des terres non immatriculées alors placées sous l'empire du droit coutumier mais pouvant permettre de justifier d'une présomption de preuve de droit de propriété. Et c'est cette approche qui a caractérisé le choix de l'établissement des plans fonciers ruraux qui doit être amélioré dans sa mise en œuvre (Cas n°2).

4/ Un objectif connexe sera de faciliter le travail des services fiscaux et donc d'améliorer le taux de recouvrement de l'impôt pour un moindre coût administratif.

5/ Un second objectif connexe sera de faciliter la gestion de leur territoire par les collectivités locales.

6/ La contrainte d'ensemble sera de concevoir un système auto équilibré financièrement, sitôt passée la phase de mise en place.

A cet effet, il faut :

- Créer une base de données de l'ensemble des TF délivrés individuellement suivant la procédure classique ou de façon massive.
- Obliger par un décret pris en conseil des ministres et largement diffusé dans les langues nationales à la télévision nationale et sur les radios, tout propriétaire ou présumé propriétaire de terrain à inscrire sur son bien immeuble une plaque portant ses noms et prénoms, sa profession, son adresse et selon le cas : le numéro de TF, celui de la parcelle recasée ou celui de la parcelle à l'état des lieux. Cela contribuera à mieux renseigner les équipes de géomètres sur le terrain d'une part et à faciliter l'identification du propriétaire contribuable d'autre part.
- Poursuivre le projet PH/TF exclusivement dans les zones où le lotissement est clôturé et les documents (plan et répertoire d'état des lieux et de recasement) sont disponibles. Responsabiliser pour cela les Mairies, l'IGN et l'Ordre des Géomètres-Experts en élaborant un manuel de procédure appuyé par une loi ou à défaut un décret.
- Pour accroître le taux de retrait des TF créés avec le projet PH/TF, solliciter le concours de l'Assemblée Nationale pour instaurer une loi fixant une taxe de 200000fr sur toute parcelle située dans un périmètre du projet PH /TF et dont le propriétaire n'aura pas effectué les démarches pour la demande et le retrait de son titre. Ainsi la cagnotte

issue de cette disposition servira en partie à financer la poursuite du projet PH/TF.

Au plan technique, la réforme doit prendre en compte la densification du réseau des points géodésiques du 1^{er} ordre jusqu'au 5^{ème} ordre dans le système géodésique des stations permanentes (UTM31, WGS 84, ITRF2005) puis la couverture du territoire national en cartographie à échelle de 1/50 000 et l'édition de cartes à échelle de 1/25 000. Enfin, l'informatisation du livre foncier doit être accélérer à travers la mise en place d'un répertoire numérique des TF délivrés par localité au niveau de chaque circonscription foncière avec toutes les informations littérales inscrites au livre. Cette action sera en prélude à l'établissement d'un Système Information Foncière (SIF) pour la gestion foncière.

On remarquera évidemment que certains des objectifs cités sont contradictoires. En particulier, plus on voudra renforcer la sécurité de l'acheteur (2), plus il en résultera des coûts de fonctionnement élevés du système, qui alourdiront alors les coûts (4) si l'on veut respecter la contrainte d'équilibre (6). De compromis d'optimalisation devront donc être recherchés.

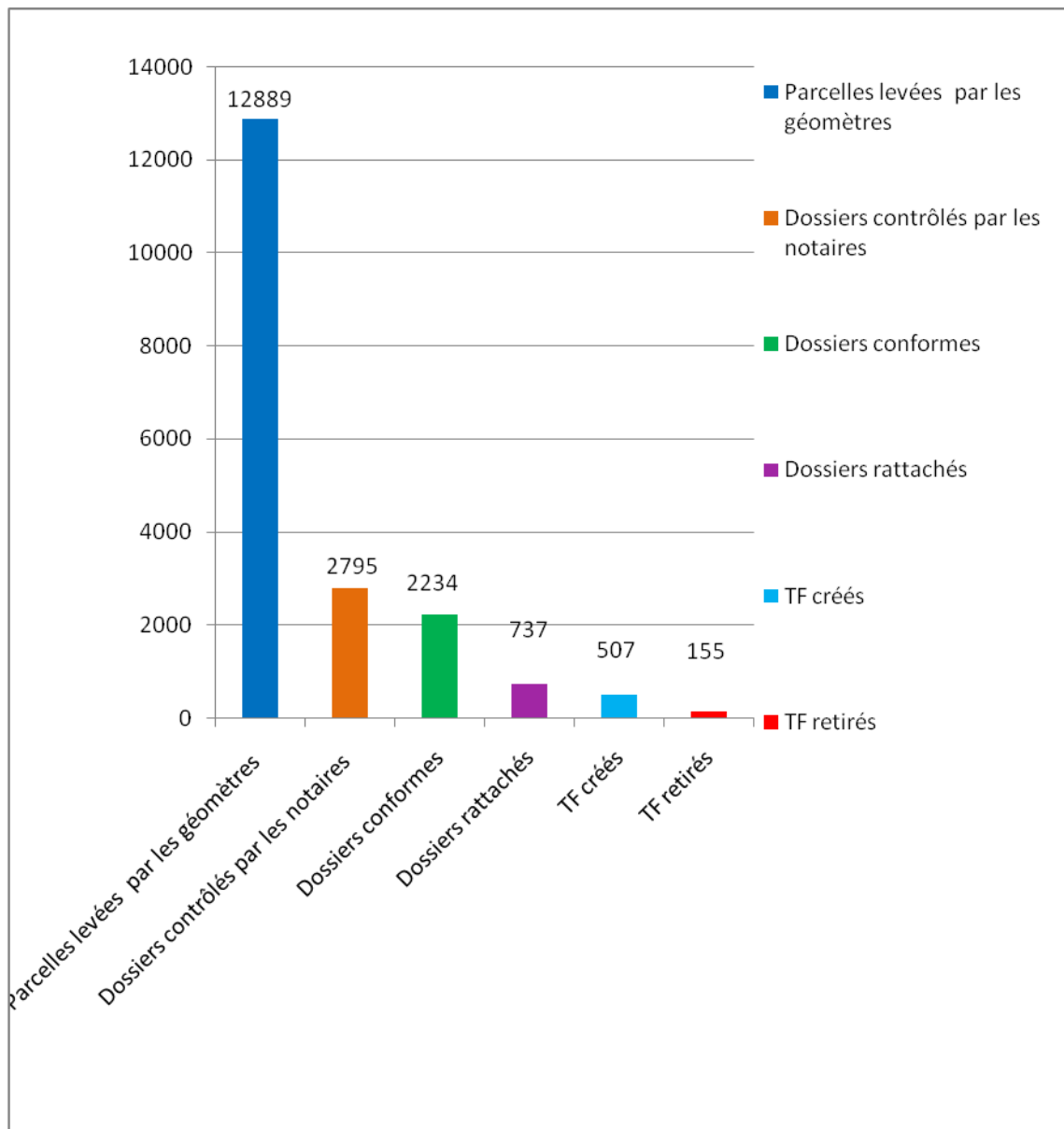
6. ANNEXES

Cas n°1 : zone urbaine

En s'appuyant sur les résultats de la délivrance massive des **Titres Fonciers** financés par le **Millennium Challenge Account - BENIN (MCA-Bénin)** courant 2009 à 2012, nous pouvons présenter les statistiques suivantes sur un échantillon de 12889 parcelles représentant le nombre de parcelles prises en compte sur le TF n° 438 sis au centre ville de la Commune de Cotonou dans le département du littoral.

Commune de Cotonou : Délivrance massive de TF sur le TF N°438 de COTONOU

Indication	Nombre	Pourcentage
Parcelles levées par les géomètres	12889	100
Dossiers contrôlés par les notaires	2795	22
Dossiers conformes	2234	17
Dossiers rattachés	737	6
TF créés	507	4
TF retirés	155	1



Histogramme montrant l'évolution de l'étude des dossiers et la délivrance des TF sur le TF n° 438 de Cotonou.

Ces résultats qui ne sont pas du tout à la hauteur des attentes montrent que les populations urbaines ne se sont point intéressées à saisir cette aubaine qui leur est offerte pour sécuriser leur bien immobilier. En effet environ 1% des propriétaires des parcelles relevées ont rempli les conditions pour recevoir le TF alors la grande majorité ne s'y intéresse. Il urge donc de trouver des mesures incitatives pour obliger les présumés propriétaires de parcelle ou leurs ayants-droits à retirer leur titre. Toutefois, il est à noter que les résultats de l'administration dans le cadre du traitement des dossiers ne sont pas également satisfaisants. Par contre en zone rurale, les résultats sont probants.

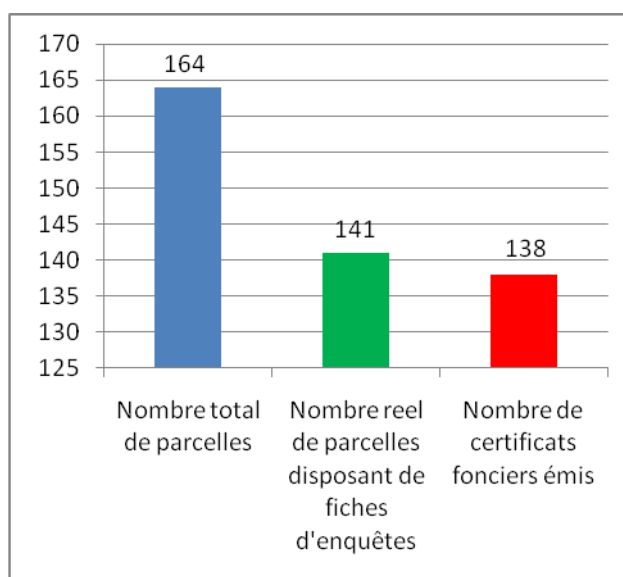
Cas n°2 : zone rurale

Au cours du même projet, l'établissement des plans fonciers ruraux et la délivrance de certificats fonciers a connu plus de réussite. Comme le montre l'échantillon que représente le village HOUNVIGUE de la commune de Bonou dans le département de l'Ouémé.

Commune de Bonou : Etablissement des PFR

Histogramme montrant l'évolution de la délivrance des Certificats Fonciers dans le village HOUNVIGUE de la commune de Bonou

Indication	Nombre	Pourcentage
Nombre total de parcelles	164	100
Nombre réel de parcelles disposant de fiches d'enquêtes	141	86
Nombre de certificats fonciers émis	138	84



Ces résultats montrent que les propriétaires de 84% des parcelles relevées ont reçu de certificat fonciers. Cette réussite peut d'une part être expliquée par la gratuité de la délivrance des certificats fonciers aux populations et d'autre part par le désir des propriétaires coutumiers ruraux de formaliser leur possession vue l'insécurité foncière grandissante.

7. CONCLUSION

Le foncier reste et demeure un vaste champ à explorer. Au Bénin il reste l'objet de toutes les

attractions et attentions. Cependant sa gestion laisse encore à désirer et ce, malgré les efforts consentis. Loin de combler toutes les attentes de la gestion technique, administrative et sociopolitique de ce secteur générateur de ressources, cette étude s'est contentée de faire le diagnostic des maux qui minent la gestion foncière et empêchent ainsi le décollage économique du pays. Toutefois la meilleure solution à ses maux reste l'établissement d'un cadastre parcellaire général par commune afin de savoir qui a quoi et comment. Cet objectif pourrait se réaliser en mettant à contribution les compétences des spécialistes que sont les Géomètres-Experts.

REFERENCES

SS01.02 - French Speaking Session - Land Administration - 6649

16/17

Léopold Degbegnon, Bénin

Reforms for Securing Land in Benin. Massive Issue of Lands Titles.

Réforme pour la Sécurisation Foncière au Bénin : Délivrance massive de Titres Fonciers.

FIG Working Week 2013

Environment for Sustainability

Abuja, Nigeria, 6 – 10 May 2013

BIOGRAPHICAL NOTES

Les Ouvrages

1. COMBY J., 1998 - Rapport sur la réforme du droit foncier au BENIN, **12p.**
2. SERHAU-SA, 2000.- *Revue permanente du secteur urbain au Bénin*, 232p.
3. LASSISSI A. S., 2006.- Comprendre le foncier béninois, édit. CNPMS, 486p.
4. ADECHY G. Année - Les problèmes fonciers au BENIN, **12p.**

CONTACTS

Léopold DEGBEGNON
Géomètre-expert du Bénin
BP 53
Godomey
BENIN
Tel. + 229 95 953 332
Email: bergeposarl@yahoo.fr