

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

MEMOIRE DE FIN DE CYCLE DE FORMATION AU CYCLE II
POUR L'OBTENTION
DU DIPLOME DE MAGISTRATURE

FILIERE :
MAGISTRATURE

ANNEE ACADEMIQUE
2008-2009

CONTRIBUTION A L'EXECUTION OPTIMALE DES DECISIONS
DE JUSTICE RENDUES EN MATIERE FONCIERE

Réalisé et soutenu par :
Mario METONOU
Sous la Direction de :

Maître de stage
Emmanuel OPITA
Magistrat, Juge d'Instruction
Au TPI de Cotonou

Directeur de mémoire
Onesime MADODE
Magistrat, Conseiller à la
Cour d'Appel de Cotonou

Mars 2009

IDENTIFICATION DU JURY

 PRESIDENT : Monsieur Jérôme O. ASSOGBA

 VICE- PRESIDENT : Madame Victorine MONGBO

 MEMBRE : Monsieur Lazare CRINOT

L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE
APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS
EMISES DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS
DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME PROPRES
A LEUR AUTEUR.

A

Tous les miens.

REMERCIEMENTS

Cette formation en magistrature, ces deux années d'études furent une formidable aventure scientifique mais aussi humaine. Elle a été l'occasion de rencontrer diverses personnes. Responsables à divers niveaux ou gens lambda, elles ont contribué par leur sens du partage et de l'écoute, leur amour de la science et leur présence, à la réalisation de ce travail. C'est ici le lieu de leur dire toute notre gratitude.

Nos sincères remerciements à :

- ✓ Onésime MADODE, Magistrat, Conseiller à la Cour d'Appel de Cotonou qui a accepté d'encadrer ce travail;
- ✓ Emmanuel OPITA, Magistrat, juge d'instruction au TPI de Cotonou qui en tant que Maître de stage nous a encadré et suivi durant la phase pratique de notre formation et pendant la réalisation de ce mémoire ;
- ✓ Guy OGOUBIYI, Magistrat, Conseiller à la Cour suprême qui a coordonné notre formation ;
- ✓ Hortense BANKOLE de SOUZA, Huissier de justice, Présidente de la Chambre nationale des huissiers de justice du Bénin pour sa précieuse collaboration à la réalisation de ce travail ;
- ✓ Charles ELISHA, Cyril DJIKUI, Flavien KASSA, Khadizath AMINOU, Amna Abdelrassoul, Marie - Claude DEGUENON, Adjarath BALOGOUN....., quand le doute s'installait, quand l'incertitude prenait le dessus, quand c'était trop dur certains soirs, ils étaient là, de cette présence qui remonte le moral et montre le chemin .

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ADD	: Avant Dire Droit.
AG	: Assemblée Générale.
CA	: Cour d'Appel.
CD	: Citation Directe.
FD	: Flagrant Délit.
GEC	: Greffier En Chef.
OHADA	: Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires.
PG	: Procureur Général
PR	: Procureur de la République.
PS	: Problème Spécifique.
SP	: Simple Police.
TPI	: Tribunal de Première Instance.

LISTE DES TABLEAUX

Tableau N°1 : Regroupement des problèmes par centres d'intérêts.

Tableau N°2 : Synthèse des différentes approches de résolution des problèmes

Tableau N°3 : Tableau de Bord de l'Etude (TBE).

Tableau N°4 : Point sur le questionnaire.

Tableau N°5 : Point des réponses à la question N°1.

Tableau N°6 : Point des réponses à la question N°2.

Tableau N°7 : Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE).

Tableau N°8 : Aperçu de la durée du traitement des dossiers par la première chambre de droit civil traditionnel (Biens) du TPI de Cotonou

Tableau N°9 : Aperçu de la durée du traitement des dossiers par la chambre civile de droit traditionnel (Biens) de la Cour d'Appel de Cotonou

RESUME

La société béninoise a connu ces dernières années de profondes mutations sociales économiques et culturelles. La pression démographique combinée à la transformation du statut de la terre avec le recul de l'exo - intransmissibilité et l'émergence d'un véritable droit de propriété a entraîné une explosion des transactions foncières avec comme corollaire une nette inflation des contentieux fonciers devant nos cours et tribunaux.

Malheureusement, les décisions rendues par les juridictions béninoises en cette matière rencontrent d'énormes difficultés d'exécution.

Or, il revient au même de ne pas exécuter une décision de justice que de refuser de rendre la justice : L'inexécution d'une décision de justice est un déni du droit à la justice.

Nos observations de stage nous ont permis de dégager deux problèmes spécifiques qui sont les manifestations du problème général de l'exécution peu optimale et de l'inexécution des décisions de justice rendues en matière foncière. Il s'agit de la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière et de l'opposition de l'administration à l'exécution desdites décisions.

Au regard de ce qui précède, la présente étude se veut une contribution à l'exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière.

De façon plus spécifique, il s'agira d'une part de suggérer des conditions pour éliminer les résistances des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière et d'autre part, de proposer des méthodes et conditions permettant de contraindre l'administration à contribuer effectivement et efficacement à l'exécution de ces décisions.

Pour parvenir à la réalisation de cet objectif nous avons posé un diagnostic à blanc que nous avons confronté à la réalité pour déterminer les causes réelles des problèmes identifiés. Ce diagnostic à blanc nous a permis de retenir deux hypothèses :

Première hypothèse : La résistance des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière est due à la consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux pendant la durée du contentieux.

Deuxième hypothèse : L'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice en matière foncière est due au souci de préserver l'ordre public.

Les enquêtes de vérification de ces hypothèses ont permis la validation de la première. Par contre, au niveau de la seconde hypothèse, les enquêtes ont révélé que l'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière s'explique moins par le souci de préserver l'ordre public que par la prise en compte de considérations électoralistes.

A partir de ce diagnostic réel, nous avons proposé des approches de solution et les conditions de leur mise en œuvre.

Réduction de la durée des contentieux, amélioration de la qualité des décisions, respect de l'ordonnance frappant d'indisponibilité les immeubles litigieux, mise en œuvre de la responsabilité de l'Administration pour inexécution des décisions de justice ou encore réforme législative, telles sont, globalement, les réponses apportées au problème de l'exécution peu optimale des décisions de justice rendues en matière foncière.

SOMMAIRE

Introduction Générale.....	
Chapitre premier: Du cadre institutionnel et physique de l'étude à la problématique de l'exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière.....	
Section1 : Du cadre institutionnel et physique de l'étude aux observations de stage	
Paragraphe1 : Présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude.....	
Paragraphe2 : Observations de stage : état des lieux sur l'exécution des décisions de justice en matière foncière.....	
Section2 : Ciblage de la problématique	
Paragraphe1 : Choix de la problématique et justification du sujet.....	
Paragraphe2 : Spécification et vision globale de la problématique retenue.....	
Chapitre deuxième : Du cadre théorique de l'étude aux suggestions pour une exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière.....	
Section1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude	
Paragraphe1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature.....	
Paragraphe2 : Méthodologie de l'étude.....	
Section 2 : Enquêtes de vérification des hypothèses et suggestions en vue d'une exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière.....	
Paragraphe1 : Enquête de vérification des hypothèses.....	
Paragraphe2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	
CONCLUSION GENERALE	
BIBLIOGRAPHIE	
ANNEXE	
TABLE DES MATIERES	

INTRODUCTION GENERALE

En même temps qu'elle a permis de mettre en contact des peuples et des cultures différents, de les enrichir mutuellement, la colonisation française a été à la base de profondes mutations sociales, économiques, mais aussi culturelles dans les sociétés africaines.

Les transformations engendrées par la rencontre des différentes cultures ont eu des incidences sur la conception et les rapports de l'homme, du Béninois en particulier, à la terre. Elles ont profondément modifié le statut du foncier.

Guy Adjété KOUASSIGAN résume ainsi ces mutations : « La désintégration de la famille lignagère et le développement de la cellule familiale 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 collectif foncier au profit de la propriété foncière individuelle et ceci par 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 la catégorie de non commerciale (res extra commercium) en celle commerciale (res in commercio) qui devient l'objet d'un droit de propriété comme toute marchandise »¹.

Selon le professeur Noël GBAGUIDI, « D'une conception traditionnelle caractérisée par le collectivisme agraire niant plus ou moins l'appropriation individuelle de la terre, on assiste aujourd'hui à l'admission d'une propriété foncière au sens du droit moderne. L'exo intransmissibilité² liée au collectivisme agraire disparaît au profit

¹ Guy A. KOUASSIGAN, *L'homme et la terre*, ed Nancy, 1966

² Terme utilisé par le professeur Noël GBAGUIDI pour traduire la prescription coutumière qui interdit « le transfert de propriété » de la terre à une personne étrangère au clan ou au lignage

d'une véritable propriété coutumière ayant toutes les caractéristiques de la propriété conçue par l'article 544 du Code Civil. »³.

D'un point de vue juridique, ces mutations se sont traduites par le dualisme du droit privé béninois avec la coexistence d'un droit traditionnel et d'un droit moderne qui portent chacun une conception différente des rapports de l'homme à la terre.

La combinaison du développement urbain et de la pression démographique a entraîné, ces dernières années, une nette augmentation des transactions portant sur les terres avec une inflation vertigineuse de leur prix de cession. Le corollaire de la multiplication de ces transactions est l'explosion des contentieux fonciers portés devant les juridictions.

Mère nourricière tant spirituelle que matérielle, la terre revêt une importance particulière que traduit l'âpreté des débats entre les parties aux procès en matière foncière.

Au terme d'une instance généralement très longue, le plaideur qui a intérêt va chercher à jouir paisiblement du droit consacré par la décision de justice. Mais en matière foncière, le contentieux va généralement se poursuivre au-delà du procès et éclater à nouveau à la phase d'exécution de la décision de justice pourtant devenue définitive.

Il ne suffit donc plus en matière foncière de gagner un procès ; il faut dans la plupart des cas se préparer à affronter la phase d'exécution forcée de la décision de justice qui, ici plus qu'ailleurs, est émaillée de difficultés. C'est sans doute dans le profond attachement du Béninois à sa terre et dans la valeur tant spirituelle que matérielle de celle-ci qu'il faut rechercher pour une bonne part les causes de la quasi inexistence d'une exécution volontaire des décisions de justice rendues en matière foncière.

³ Noël GBAGUIDI, L'accession à la propriété foncière en droit positif béninois, 2006

La partie qui a succombé au procès va se préparer, presque toujours, à éviter l'exécution du jugement ou de l'arrêt. Elle va y résister par tout moyen y compris extra légal. Dans la plupart des cas, l'administration publique appelée à la rescousse par le titulaire du droit consacré par les juridictions, va retarder l'exécution, tenter une médiation dénuée de base légale ou s'opposer simplement à l'exécution de la décision rendue en matière foncière.

Les difficultés d'exécution voire l'inexécution des décisions de justice rendues en matière foncière apparaissent ainsi comme l'une des faiblesses de notre système judiciaire. Il s'agit simplement d'un déni du droit à la justice.

Selon la Cour Européenne des Droits de l'Homme « l'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit être considérée comme faisant partie intégrante du procès »⁴.

La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 consacre en son article 22 le droit à la propriété. L'Etat est tenu de protéger le droit des propriétaires surtout lorsqu'il est consacré par une décision de justice.

Il se trouve pourtant, malheureusement, que les annales judiciaires regorgent de décisions de justice rendues en matière foncière et demeurées inexécutées du fait de la résistance des particuliers et du refus de l'administration de prêter main forte.

Cette situation appelle plusieurs interrogations :

- Quelles sont les causes des difficultés d'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière ?

⁴ CEDH, 19 mars 1997, Hornsby c/Grèce, aff. 107/1995/613/701

- Les conditions de reddition de la décision judiciaire en matière foncière en facilitent- elles l'exécution ?
- Le dualisme juridique et la législation foncière sont- ils un obstacle à l'exécution optimale des décisions de justice en matière foncière ?
- Quelle est la part de responsabilité de l'Administration dans les difficultés d'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière ?
- Comment se manifestent les difficultés d'exécution des décisions de justice en matière foncière ?
- Que faire pour une exécution efficace des décisions de justice rendues en matière foncière ?

Telles sont les questions qui représentent la trame de la problématique d'une " exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière ".

La justice ne sert à rien si ses décisions ne sont pas exécutées. Rendre à la justice son lustre, restaurer son rôle essentiel dans l'édification d'un état de droit, œuvrer à la préservation de l'ordre public et garantir la stabilité de la démocratie, telles sont les raisons qui nous ont conduit à réfléchir sur le thème : « Contribution à l'exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière ».

L'objectif général de cette étude est de déterminer les conditions pour une réduction voire une élimination totale des difficultés d'exécution des décisions de justice en matière foncière.

Pour parvenir à cet objectif, la présente étude sera menée à travers deux chapitres. Dans un premier chapitre, la présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude nous permettra de rendre compte de nos observations de stage afin de dégager la problématique de l'étude. Dans un second chapitre, la fixation du cadre théorique et méthodologique de l'étude nous conduira à la présentation analytique

des résultats des enquêtes de vérification de nos hypothèses de travail. Nous finirons, en fonction des résultats des enquêtes, par nos propositions pour une exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière

CHAPITRE PREMIER

Du cadre institutionnel et physique de l'étude à la problématique de l'exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière

Pour faciliter la compréhension de notre travail, il convient de présenter le cadre dans lequel est réalisée la présente étude. Nous décrirons alors, en premier lieu, le cadre institutionnel et physique de l'étude ainsi que nos observations de stage (Section1) et en second lieu, nous procéderons au ciblage de la problématique de l'étude (Section 2).

Section1 : Du cadre institutionnel et physique de l'étude aux observations de stage

Cette section sera consacrée, d'abord, à la présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude (paragraphe 1) et ensuite aux observations de stage (paragraphe 2).

§ 1 : Présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude.

La matière principale de notre étude est l'ensemble des décisions rendues par les Chambres Civiles de Droit Traditionnel et Moderne (Biens) du Tribunal et de la Cour d'Appel de Cotonou. Aussi, présenterons-nous dans un premier temps le cadre institutionnel de l'étude composé du tribunal et de la cour d'appel de Cotonou (A) avant de procéder à la présentation de son cadre physique (B).

A- Cadre institutionnel de l'étude

Le Tribunal de Première Instance de première classe de Cotonou et la Cour d'Appel de Cotonou constituent le cadre institutionnel de notre étude

1- Le T.P.I de Cotonou

Créé par la loi n°-64-28 du 9 décembre 1964 portant, pour la première fois après l'accession à la souveraineté nationale, organisation judiciaire au Dahomey, le T.P.I de Cotonou a été consacré juridiction de première instance de première classe par la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant nouvelle organisation judiciaire en République du Bénin. Il est dirigé par un magistrat appelé Président.

Le TPI de Cotonou comporte trois grandes structures que sont le siège, le parquet près le tribunal et le greffe.

- **Le siège**

Il est composé de dix-huit (18) magistrats appelés magistrats de siège ou juges.

Suivant l'ordonnance n° 270/2008/PTPIPCC du président du Tribunal du 25 novembre 2008 portant organisation des audiences, le Tribunal de Cotonou est composé de trente sept (37) chambres pénales, civiles, commerciales et sociales, cinq (05) cabinets d'instruction et un (01) cabinet des mineurs.

Nous présenterons successivement les chambres de jugement et les cabinets d'instruction.

- ❖ *Les chambres de jugement.*

Elles sont réparties comme suit :

- Six (06) chambres civiles modernes et quatre (04) chambres civiles de droit traditionnel (biens). En tant que lieu de nos observations de stage en première instance, l'organisation et le fonctionnement de ces chambres seront présentés ultérieurement.

- Quatre (04) chambres de référés civils : la deuxième et la quatrième chambre sont présidées par un même juge alors que la première et la troisième sont animées chacune par des juges différents. Les audiences de chacune de ces chambres de référé civil se déroulent une fois par semaine.

- Une (01) chambre de référés commerciaux présidée par un juge. L'audience de cette chambre se déroule une fois par semaine.
- Deux (02) chambres commerciales dont la périodicité des audiences est hebdomadaire.
- Une (01) chambre des criées dont les audiences se déroulent une fois par quinzaine. C'est à l'audience des criées que les ventes aux enchères suite aux saisies immobilières se font.
- Une (01) chambre des saisies-arrêts simplifiées dont les audiences se déroulent également une fois toutes les deux semaines. Elle connaît des procédures de saisies sur salaire.
- Trois (03) chambres sociales. La périodicité des audiences de chacune de ces chambres est hebdomadaire. Elles statuent, conformément à l'article 248 de la loi n°98-004 du 27 janvier 1998 portant code de travail, en premier et dernier ressort pour les litiges d'une valeur inférieure ou égale à cent mille (100.000) F.CFA et au-delà, à charge d'appel.
- Trois (03) chambres civiles statuant en matière d'état des personnes dont les audiences se déroulent une fois par quinzaine.
- Deux (02) chambres d'état civil et un juge des tutelles. Les audiences des chambres d'état civil se déroulent une fois par semaine. Les chambres de l'état civil et la juridiction des tutelles sont créées pour faire face aux demandes sans cesse croissantes relatives à l'état civil.

- Une (01) chambre d'homologation des Procès-verbaux de conseil de famille (P.V.C.F) dont les audiences se déroulent une fois par quinzaine. Elle n'est plus saisie de nouvelles demandes et ne fait donc que poursuivre l'examen des demandes d'homologation introduites avant l'entrée en vigueur du Code des Personnes et de la Famille qui a supprimé l'homologation et a institué en son article 690 la désignation d'un liquidateur de succession.

- Dix (10) chambres statuant en matière pénale dont six (6) de Flagrant Délit (FD), trois (3) de Citation Directe (CD) et une pour mineurs. Leurs audiences se déroulent une fois par semaine à l'exception de celles de la chambre des mineurs qui ont une périodicité mensuelle. Les chambres de FD jugent des délits flagrants. Les chambres de CD connaissent des délits non flagrants. Les contraventions qui relèvent des tribunaux de simple police sont jugées à la même audience par la même composition des chambres de CD.

Les crimes, les délits complexes et les infractions commises par les mineurs sont envoyés dans les cabinets d'instruction.

❖ *Les cabinets d'instruction.*

Le T.P.I de première classe de Cotonou comprend quatre cabinets d'instruction ordinaires, un cabinet spécialisé pour l'instruction des infractions économiques et financières qui est le deuxième cabinet et un cabinet spécialisé pour l'instruction des infractions commises par les personnes âgées de moins de dix-huit (18) ans : il s'agit du cabinet des mineurs.

De la saisine du juge d'instruction à la clôture de l'instruction, il existe une institution qui joue un rôle prépondérant : le Parquet.

- **Le Parquet**

Le Parquet près le tribunal de première instance de Cotonou est dirigé par le Procureur de la République qui est assisté dans sa mission par cinq (05) substituts. Le Parquet près le Tribunal de Première Instance de Cotonou dispose d'un secrétariat administratif et d'un secrétariat judiciaire. Le secrétariat administratif est dirigé par un chef secrétariat. Tous les courriers autres que les plaintes et procès-verbaux (PV) de police ou de gendarmerie y transitent. Quant au secrétariat judiciaire, il reçoit les plaintes et procès-verbaux de police et de gendarmerie.

Le Siège, les Cabinets d'instruction et le Parquet ont tous besoin du greffe pour leur bon fonctionnement.

- **Le Greffe**

Le Greffe est dirigé par un greffier en chef (GEC) assisté dans sa mission par plusieurs greffiers. Il est subdivisé en greffe civil moderne, greffe civil traditionnel, greffe correctionnel, greffe commercial et greffe social. Les greffiers sont affectés dans les chambres par le GEC après avis du président du T.P.I à l'exception de ceux des cabinets d'instruction qui le sont par le ministre de la justice. Le Greffe intervient avant, pendant et après l'audience.

En application du principe du double degré de juridiction, les décisions rendues en premier ressort par le TPI de première classe de Cotonou sont susceptibles d'appel devant la Cour d'Appel de Cotonou.

2- La Cour d'Appel de Cotonou

La Cour d'Appel a été créée par la loi n°64-28 du 9 décembre 1964 et avait alors une compétence nationale parce que couvrant territorialement l'ensemble des huit (08) Tribunaux de Première Instance (de Cotonou, Porto-Novo, Ouidah, Abomey, Lokossa, Parakou, Kandi et Natitingou) qui ont été créés en même temps qu'elle. Depuis le vote et la promulgation de la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin, la CA de Cotonou a dans son ressort neuf (09) TPI dont trois (03) fonctionnels à savoir : le T.P.I de première classe de Cotonou, le T.P.I de première classe de Porto-Novo et le T.P.I de deuxième classe de Ouidah. A l'instar du T.P.I de Cotonou, elle a trois grandes composantes qui sont: le siège, le parquet et le greffe.

- **Le Siège**

Il est animé par un président et huit (08) conseillers. Il comprend six (06) chambres de jugement et une (01) chambre d'accusation.

- ❖ *Les chambres de jugement.*

Conformément à l'ordonnance n° 006/2008, du 18 avril 2008, les chambres composant la Cour d'Appel de Cotonou se présentent comme suit :

- Une (01) chambre civile moderne, commerciale et des référés. La chambre des référés connaît des appels interjetés contre les ordonnances rendues par les chambres de référé des trois T.P.I du ressort de la C.A.

- Une (01) chambre sociale dont les audiences se déroulent une fois par semaine. Elle est animée également par trois conseillers dont l'un est le Président. Elle connaît des appels interjetés contre les jugements rendus par toutes les chambres sociales des TPI du ressort de la CA.

- La chambre civile traditionnelle qui, à l'instar de la chambre civile moderne, fera l'objet d'un développement ultérieur en tant que lieu de nos observations de stage.

- La chambre correctionnelle dont les audiences se déroulent une fois par semaine est animée par trois conseillers. Elle est saisie sur appel contre les jugements rendus en matière correctionnelle par les trois tribunaux de première instance du ressort de la Cour d'Appel.

❖ *La chambre d'accusation*

- La chambre d'accusation : juridiction d'instruction de deuxième degré, est animée par trois conseillers. La périodicité de ses audiences est hebdomadaire. Elle examine les appels interjetés contre les ordonnances des juges d'instruction de tous les cabinets des trois T.P.I de son ressort. Elle rend des arrêts de renvoi devant la Cour d'Assises qui est une juridiction spéciale de la Cour d'Appel chargée de juger les crimes mais qui peut également juger les délits et contraventions puisqu'elle a une plénitude de juridiction conformément à l'article 207 du code de procédure pénale.

Il existe une structure sans laquelle la Chambre d'Accusation ne pourrait fonctionner, le Parquet Général.

• **Le Parquet Général**

Institué auprès de la Cour d'Appel, le Parquet Général est dirigé par le Procureur Général (PG) qui, dans sa mission, est assisté de deux substituts généraux. Le P.G. est le supérieur hiérarchique direct des Procureurs de la République de son ressort territorial à qui ces derniers doivent rendre compte. Les magistrats du Parquet Général prennent part aux audiences des chambres correctionnelles, de la chambre d'accusation et aux sessions de la Cour d'Assises où ils prennent le nom d'Avocats Généraux. Le P.G. est sous l'autorité hiérarchique du Ministre de la Justice à qui il rend compte.

Aucune des deux grandes composantes précédemment énumérées à savoir le Siège et le Parquet Général ne pourraient fonctionner sans la contribution du Greffe.

- **Le Greffe**

Il est dirigé par un Greffier en Chef (GEC) qui a sous ses ordres plusieurs greffiers répartis dans toutes les chambres de la Cour d'Appel. Le Greffier en Chef gère les finances de la Cour d'Appel et le Président de la cour d'Appel est l'ordonnateur du budget.

Le Tribunal de Première Instance et la Cour d'Appel de Cotonou qui constituent le cadre physique de notre étude comportent des chambres civiles modernes et traditionnelles (Biens) au sein desquelles nos observations de stage sont faites.

B- Cadre physique de l'étude

On présentera ici les chambres civiles modernes et traditionnelles (Biens) du Tribunal de Première Instance de première classe de Cotonou et celle de la Cour d'Appel de Cotonou.

1- Les chambres civiles modernes et traditionnelles (Biens) du T.P.I de première classe de Cotonou

a- Des chambres civiles modernes

Au TPI de Cotonou, il existe six (06) chambres civiles modernes présidées chacune par un juge désigné par le Président du TPI. Les juges de ces chambres prennent chacun une audience par quinzaine. La première chambre civile moderne est présidée par le Président du TPI lui-même.

Les chambres civiles modernes ont compétence pour connaître des litiges relatifs entre autres, aux contrats non commerciaux tels que les contestations portant sur les immeubles munis de titre foncier, aux réclamations de créances, à la responsabilité civile.

Lorsque la saisine de la chambre est faite par assignation, celle-ci, préalablement signifiée au défendeur, est déposée au greffe du T.P.I pour enrôlement contre paiement par le demandeur de la somme de dix mille (10.000) F.CFA. Ce procédé de saisine laisse la possibilité au justiciable de porter son affaire devant un juge et à une date de son choix eu égard aux mentions obligatoires de cet acte de saisine.

Une fois l'assignation transmise au greffe, le greffier l'inscrit dans le registre de la chambre concernée et lui donne un numéro qui est celui sous lequel la procédure évoluera. Il procède ensuite à la confection du dossier, établit le rôle et le transmet au juge qui préside la chambre.

Les chambres civiles modernes du TPI statuent, conformément à l'article 51 de la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire au Bénin, en premier et dernier ressort pour les litiges dont la valeur n'excède pas deux cent mille (200. 000) F.CFA en principal et cinquante mille (50. 000) F.CFA en revenus annuels calculés en rente. Au-delà, elles statuent à charge d'appel.

b- Des Chambres Civiles Traditionnelles (biens)

Quatre (04) chambres civiles de droit traditionnel (biens) existent au tribunal de première instance de Cotonou et sont présidées chacune par un juge qui se fait assister d'assesseurs représentant la coutume des parties. La périodicité de leurs audiences est hebdomadaire. La procédure est orale, gratuite et toujours contradictoire. En cette matière, les dossiers ne sont utilement pris que lorsque la preuve que les parties ont été

touchées en personne est rapportée : c'est "le dûment convoqué". Elles ne condamnent jamais aux dépens et leurs décisions ne sont pas soumises aux formalités d'enregistrement et de timbres.

En cas d'appel contre les décisions rendues par ces chambres, l'affaire est portée en fonction de sa nature soit devant la chambre civile moderne soit devant la Chambre Traditionnelle (Biens) de la Cour d'appel.

2- Les Chambres Civiles Modernes et Traditionnelles (Biens) de la Cour d'Appel

a- Des chambres civiles modernes

La Cour d'Appel (CA) a une seule chambre civile moderne dont les audiences se déroulent une fois par semaine. Son organisation et son fonctionnement sont à quelques différences près identiques à ceux des chambres civiles modernes du TPI. Elle est saisie par exploit formalisé, en application de l'article 2 du décret du 29 août 1863 repris par le recueil BOUVENET, dans un délai de deux (02) mois à partir du jour où les jugements sont rendus s'ils sont contradictoires et à partir du jour de la signification s'ils sont rendus par défaut. S'il s'agit d'un jugement avant dire droit (ADD), ce délai est de quinze (15) jours. Elle siège avec au- moins trois juges et rend des arrêts qui, par application de l'article 93 de l'ordonnance 21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la cour suprême modifié par l'ordonnance 70-16 du 14 mars 1970, sont susceptibles de pourvoi dans un délai de cinq (05) mois à partir du prononcé de l'arrêt. Elle a le pouvoir d'évocation qui lui permet de réexaminer l'affaire en cas d'infirmité ou d'annulation du jugement. L'appel est, conformément à l'article 457 du recueil BOUVENET, suspensif de l'exécution du jugement sauf en cas d'exécution provisoire.

a- Des Chambres Civiles Traditionnelles (Biens)

Une seule chambre civile traditionnelle (Biens) existe à la Cour d'Appel de Cotonou. Elle est animée par trois conseillers assistés des assesseurs représentant la coutume des parties. Ses audiences se déroulent une fois par semaine. Elle connaît des appels interjetés contre les jugements rendus en matière civile traditionnelle par les trois T.P.I de son ressort. Cet appel est, en application de l'article 25 du décret du 3 décembre 1931 réorganisant la justice locale en Afrique Occidentale Française, fait dans un délai d'un mois à partir du jour où le jugement est rendu.

Notre passage dans ces différentes chambres nous a permis de faire certaines observations relatives à la formation des décisions rendues par elles ainsi qu'à l'exécution de celles-ci.

§ 2 : Observations de stage : Etat des lieux sur l'exécution des décisions de justice en matière foncière.

L'état des lieux sur l'exécution des décisions de justice en matière foncière sera fait par rapport au mécanisme processuel qui aboutit à l'exécution effective des décisions rendues en cette matière par les juridictions béninoises. L'exécution d'une décision de justice suppose qu'elle soit passée en force de chose jugée au bout d'une instance régulièrement nouée devant une autorité investie du pouvoir de juger (A). Il faut ensuite que le titulaire du droit consacré par la décision puisse en bénéficier effectivement soit par le fait d'une exécution volontaire soit le plus souvent en mettant en œuvre une exécution forcée, ce qui met en jeu l'attitude des parties au procès (B), et le recours à la force publique placée sous l'autorité du pouvoir exécutif à travers l'Administration (C).

A- Etat des lieux sur la formation de la décision judiciaire en matière foncière

1- Sur la procédure et sa durée

Les décisions rendues en matière foncière apparaissent comme le produit de la diarchie juridique et judiciaire qui caractérise le droit foncier béninois. Si la formation des décisions en matière de droit civil moderne qui régit les immeubles immatriculés⁵ n'appelle pas de remarques particulières, celle des décisions en matière de droit traditionnel qui régit les terres de tenure coutumière (qui sont de loin les plus nombreuses en République du Bénin) mérite une attention particulière.

La procédure essentiellement orale et contradictoire est introduite par « une requête, oralement ou par écrit, au Chef de Subdivision, Président de Tribunal, ou au Tribunal siégeant en audience publique les parties comparaissent en personne... »⁶. Toutefois les parties peuvent se faire représenter par un mandataire. Le tribunal statue par décision contradictoire si une partie « dûment convoquée » ne se présente pas ou ne se fait pas représenter. Ces dispositions qui interdisent tout jugement de défaut en matière traditionnelle conduisent ainsi le juge à procéder à de nombreux renvois de cause à chaque fois qu'une partie au procès est absente et pour s'assurer que cette dernière a été dûment convoquée. En conséquence en matière traditionnelle plus que dans toute autre matière on assiste à un délai très long dans le traitement des dossiers contentieux devant nos juridictions. Une analyse des cartes d'audience d'un échantillon de dix dossiers⁷ de la Chambre de droit civil traditionnel (Biens) de la Cour d'Appel de Cotonou en décembre 2008 révèle que le traitement des dossiers dure de huit (08) à trente et un

⁵ Article 19 loi 65 25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey

⁶ Article 24 du décret du 03 décembre 1931 réorganisant la justice locale en Afrique occidentale française

⁷ Cet échantillon n'est retenu qu'à titre illustratif. Il n'est pas véritablement représentatif lorsqu'on sait qu'il y a environ deux mille (2 000) dossiers pendant devant cette chambre.

(31) ans soit en moyenne dix neuf ans et demi (19,5)⁸. Le même exercice fait au niveau de la première chambre de droit civil traditionnel (Biens) du Tribunal de Première Instance de Cotonou montre une durée variant de onze (11) à vingt huit ans (28) soit également une durée moyenne dix neuf ans et demi (19,5) ans.⁹ De 2005 à 2007, le taux des dossiers sortis en matière traditionnelle à la Cour d'appel de Cotonou était respectivement de 7%, 1% et 2%¹⁰. Il en découle que *le principe qui veut que les procédures se déroulent dans un délai raisonnable¹¹, n'est pas respecté.*

2- Sur l'intervention des experts géomètres

La formation de la décision de justice en matière foncière conduit le juge à faire le plus souvent appel à "des personnes extérieures" notamment les experts géomètres. Ces derniers sont sollicités pour procéder à la délimitation des terrains.

Cependant certains rapports d'expertise sont faits d'affirmations et de déclarations péremptoires qui n'ont rien à voir avec l'expertise géométrique. Certains experts interrogés sur la recherche des limites d'un terrain se prononcent amplement sur le droit de propriété. Or ces rapports nécessaires à l'instruction judiciaire en matière foncière emportent le plus souvent l'adhésion des juges. Il se pose alors le problème du respect des limites du pouvoir de l'expert avec ses conséquences sur la qualité de la décision qui sera rendue.

Dans le même ordre d'idée, nous avons constaté que les experts mettent un temps relativement long à rendre leur rapport. Certains bruits de palais font d'ailleurs état de ce que la meilleure manière de « geler » un dossier en droit foncier est de demander un

⁸ Il s'agit là encore de la durée provisoire de traitement de ces dossiers car ceux consultés ne sont pas encore vidés. Cf. Tableau récapitulatif en annexes

⁹ Il s'agit également là encore d'une durée provisoire de traitement. Pour les dossiers composant cet échantillon consulté on peut aisément imaginer que la durée moyenne de traitement au PTI et la Cour d'appel sera au minimum de trente ans. Cf. Tableau récapitulatif en annexes

¹⁰ Source : Service des statistiques TPI Cotonou

¹¹ Le principe de délai raisonnable est évoqué en raison de la lenteur judiciaire. En vertu de ce principe, le juge a le devoir de se prononcer dans un laps de temps qui n'est ni trop rapide ni trop lent. En d'autres termes, le juge a le devoir d'être diligent dans l'exercice de sa mission pour favoriser le déroulement des procédures dans un délai suffisant, loin de tout excès.

rapport d'expertise. Ce qui pose également *le problème de la lenteur dans la formation des décisions de justice en droit foncier avec pour corollaire la consolidation apparente des droits des occupants éventuels dont l'éviction même fondée, devient incompréhensible.*

3- Sur la prise et le respect de l'ordonnance d'indisponibilité

En cas de contestation portant sur un immeuble celui-ci est frappé d'indisponibilité jusqu'au jugement définitif. Cette indisponibilité court du jour de l'assignation en droit moderne, et du jour où le président constate par ordonnance la saisine du tribunal en droit coutumier¹². Nous avons cependant relevé que dans la plupart des dossiers de contentieux fonciers les juges ne prennent pas cette ordonnance¹³. Dans les dossiers où cette ordonnance est prise, c'est à la demande d'une des parties au litige contrairement à l'esprit et au texte de la loi qui rend la prise de cette ordonnance automatique dès la saisine du juge. Nous avons également constaté que même dans les cas où cette ordonnance est prise, elle est ignorée par les parties qui continuent de conclure des transactions sur les immeubles frappés d'indisponibilité. On en déduit *que la préservation des intérêts des parties n'est pas assurée pendant la durée du contentieux foncier devant les juridictions béninoises.*

4- Sur la preuve et sa valeur en droit coutumier

¹² Ordonnance n° 70-3 D/MJL du 28 janvier 1970, frappant d'indisponibilité les immeubles litigieux, assurant l'exécution des décisions de justice et portant interdiction de vente d'immeuble d'autrui ; JORB du 1^{er} mai 1970 ;p 324

¹³ A titre indicatif, sur 2033 dossiers au rôle des chambres traditionnelles de la Cour d'appel de Cotonou en 2007, seuls trois (03) ont fait l'objet d'un ADD qui constate dans la pratique l'indisponibilité de l'immeuble.

L'absence de véritable preuve préconstituée en droit traditionnel conduit le juge à asseoir sa décision sur des preuves d'inégales valeurs qu'il est amené à apprécier réglant ainsi des conflits de preuve. Le plus souvent c'est sur les témoignages qu'il doit se fonder pour trancher le litige. Or, il est un secret de polichinelle que des témoins sont subornés et « entretenus » avant le procès. « Ce mode de preuve institue des témoins professionnels, qui se rétractent au gré de leurs intérêts »¹⁴. Ce qui amène à se poser des questions sur *le crédit des témoignages en contentieux foncier et en général sur la valeur des preuves fournies au juge traditionnel.*

5- Sur la fréquence des transports judiciaires et la qualité de la décision rendue

La décision rendue en droit foncier a vocation à fixer les limites de la propriété des parties. Ainsi, dans la formation de la décision le juge doit disposer de tous les éléments susceptibles de lui permettre de délimiter avec précision d'une part les parcelles en cause et d'autre part toutes les personnes, notamment les occupants de ces parcelles, concernées par sa décision. Il doit, pour ce faire, effectuer au besoin des transports judiciaires sur le domaine litigieux.

Or nous avons remarqué que beaucoup de juges sont réticents à effectuer ce type de transport bien souvent pour des raisons de sécurité. On sait en effet que l'espace judiciaire, particulièrement en matière de droit foncier, est aussi celui de l'irrationnel. « Avant de répondre en matière traditionnelle, le comparant ne consulte pas seulement son avocat. Il consulte d'autres ressources, spirituelles, culturelles. Il s'arme d'autres arguments non juridiques, non judiciaires orientés contre son adversaire mais aussi, et surtout, contre le juge »¹⁵.

¹⁴ Joseph DJOGBENOU, L'exécution forcée (Législation béninoise et droit OHADA), Collection Droit posé, Ed JURIS OUANILO, p 213

¹⁵ Joseph DJOGBENOU, La formation de la décision judiciaire en matière foncière au Bénin et les difficultés d'exécution, Communication présentée le 28 novembre 2006 à Cotonou

La conséquence de cette absence de transport judiciaire dans beaucoup de dossiers est que les décisions de justice ainsi rendues sont imprécises. Le manque de précision concerne tant la délimitation des parcelles concernées dans leur contenance que la précision du nombre et de l'identité des occupants légaux et illégaux. *Il s'ensuit que faute de précision suffisante, de nombreuses décisions de justice en matière foncière ne peuvent en pratique être exécutées.*

Au total on peut conclure à cette étape que la formation de la décision de justice laisse non épuisé le litige que cette décision était appelée à trancher. Elle laisse subsister chez les parties *un sentiment d'injustice qui vient différer le règlement du différend qui ressurgira à la phase d'exécution de la décision rendue.*

B- Etat des lieux sur l'attitude des parties au procès en contentieux foncier

Lorsqu'une décision est passée en force de chose jugée, les parties au procès doivent s'y soumettre et l'exécuter en principe volontairement. Mais nous avons constaté que la plupart des personnes menacées d'éviction résistent à l'exécution des décisions rendues. Certaines personnes résistent de bonne foi parce qu'elles n'ont pas été parties au procès, elles exigent alors à faire valoir leur droit devant les juridictions et parfois en dépit de la force de chose jugée. D'autres, de mauvaise foi, opposent une résistance abusive à une décision régulièrement rendue dans une instance à laquelle elles ont pourtant été parties. En droit coutumier, le défaut n'étant pas connu, l'opposition et la tierce opposition ne sont pas admises. Seule la voie de l'appel est ouverte pour toute personne partie ou non au procès pour recourir contre une décision qui lui fait grief. Le délai d'appel d'un mois ne court pas tant que les personnes intéressées n'ont pas reçu avis du jugement. Ainsi on constate qu'en pratique tout héritier, tout ayant cause même de degré lointain est reçu en son appel contre une décision rendue plusieurs années auparavant. *Cette remarque pose le problème de l'élasticité des voies de recours*

en matière de droit traditionnel qui ne permet pas de sécuriser la décision intervenue.

Ensuite, l'ouverture des voies de recours à toute personne lésée ne permet pas de fixer le champ des protagonistes à un procès en matière foncière. Ainsi, nous avons remarqué que plusieurs autres personnes viennent s'ajouter aux acteurs initiaux. Il peut s'agir des héritiers à divers degrés, des acquéreurs successifs et des héritiers de ceux-ci. Ces derniers peuvent exercer des recours contre les décisions rendues et bloquer ainsi leur exécution. *Nous sommes donc en face du problème de la détermination précise des parties au procès et de l'extensibilité des titulaires des voies de recours.*

Ainsi, le plaideur qui gagne un procès se retrouve à la phase d'exécution en face de nouveaux protagonistes qui en s'opposant à l'exécution de la décision qui leur est signifiée relancent pour des années un contentieux pourtant vidé par les tribunaux. *Il s'induit une fragilité du droit de propriété consacré par la décision de justice en droit traditionnel.*

Enfin avant toute exécution d'une décision de justice, cette dernière doit être portée à la connaissance de la partie qui a succombé. Or plusieurs personnes refusent de prendre connaissance des décisions de justice ou les rangent simplement dans un tiroir en laissant expirer les délais des voies de recours. Nous avons remarqué que c'est souvent sur le tard que les perdants se rendent compte de leur erreur. Cela *pose la question de l'illettrisme et du faible degré de "juridicité" des justiciables.*

De même en face d'une exécution forcée entraînant notamment le déguerpissement des occupants d'un terrain, *ces derniers pour la plupart du temps opposent, au mépris de toute légalité, une résistance, parfois violente, aux agents d'exécution*¹⁶.

L'exécution forcée de toute décision de justice conduit à recourir à la force publique en guise de soutien à l'agent d'exécution qui peut faire face à la résistance parfois violente des parties perdantes. Ainsi intervient l'administration dans l'exécution des décisions de justice.

C- Etat des lieux sur l'intervention de l'administration dans l'exécution des décisions de justice en matière foncière

Le siège de l'obligation de l'administration de prêter main forte à l'exécution des décisions de justice varie en fonction de la nature de la décision.

En droit civil moderne, c'est la formule exécutoire dont est revêtue la décision qui crée l'obligation à la charge de l'Administration de prêter son concours. Cette formule est ainsi libellée :

« ...En conséquence, la République du Bénin mande et ordonne à tous huissiers ou agents légalement habilités sur ce requis de mettre ledit arrêt ou (jugement) à exécution, au Procureur Général près la Cour d'Appel, au Procureur de la République près le Tribunal de Première Instance d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main forte lorsqu'ils en seront requis.

¹⁶ Ainsi en a-t-il été pour l'exécution de l'arrêt n°90/2001 du 09 novembre 2001 rendu par la première chambre de droit traditionnel de la cour d'appel de Cotonou dans l'affaire de revendication de droit de propriété opposant Bernard ZONOU et autres à Hogbonouto TOSSA. Le 25 février 2005, l'exécution de cet arrêt qui a confirmé le droit de propriété de Hogbonouto TOSSA sur un domaine situé à Agla (Cotonou) et ordonné l'expulsion de Bernard TOSSOU ainsi que celle de tous occupants de son chef a entraîné une violente opposition d'une foule de personnes. Les fonctionnaires de police qui prêtaient main forte à l'exécution de cette décision ont dû faire usage de leur arme à feu causant ainsi un mort parmi les manifestants.

En foi de quoi le présent arrêt ou jugement a été signé par.... »¹⁷.

En matière civile de droit traditionnel, c'est l'ordonnance d'exécution du président de la juridiction qui a rendu la décision, prise après visa pour exécution de la même décision émise par le ministère public¹⁸ qui réalise l'obligation. Cette ordonnance d'exécution est prise conformément à l'arrêté général n°799j du 04 mars 1938 réglementant en droit local les voies d'exécution en matière civile et commerciale.¹⁹

L'Administration est donc tenue de prêter main forte à l'exécution des décisions de justice lorsqu'elle en est requise. Nous avons constaté cependant que bien des fois l'Administration s'oppose à l'exécution des décisions de justice. En arguant de la nécessaire préservation de l'ordre public, elle refuse de prêter son concours à l'exécution desdites décisions²⁰ ou prend des actes interdisant temporairement leur exécution²¹. Il s'induit de ce constat que ***L'Administration est parfois un obstacle à l'exécution des décisions de justice au lieu d'en être le moteur conformément à la loi.***

Selon les huissiers de justice béninois rencontrés²², les blocages administratifs à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière, se trouvent à divers niveaux.

¹⁷ Article 19 loi n°2001 -37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin

¹⁸ Procureur de la République ou Procureur Général selon qu'il s'agisse d'un jugement ou d'un arrêt

¹⁹ Ce texte bien qu'ancien, peu usité dans la pratique et abrogé en plusieurs points par des textes nouveaux survit encore sur différents aspects

²⁰ Un cas de refus apparaît dans le message téléphonique n°2/0063/DEP-ALT/SG/CDAD du 22 février 2005 par lequel le préfet des départements de l'Atlantique et du Littoral rappelle au Directeur général de la police nationale, au directeur départemental de la police nationale, au commissaire central de Cotonou et au commandant de la compagnie de Gendarmerie de Cotonou « qu'en vue de préserver l'ordre public, l'exécution forcée de toute décision de justice donnant lieu à expulsion doit être subordonnée à (son) avis préalable » et qu'en conséquence les responsables des unités de forces publiques doivent « s'assurer que les officiers ministériels chargés de mettre lesdites décisions à exécution se sont conformés » à cette formalité « avant de leur prêter le concours de la force publique »

²¹ Décision du Conseil des ministres du 10 octobre 2007 relative à la suspension de l'exécution des décisions de justice rendues en matière domaniale en milieu urbain

²² Confère Guide d'entretien avec les huissiers de justice en annexe

D'abord au niveau des Parquets²³, la pratique veut que l'huissier transmette au Procureur la décision revêtue de la formule exécutoire pour information et pour délivrance d'un soit transmis au corps armé de son choix afin que celle-ci prête main forte à l'exécution de la décision. Il se fait que parfois, les procureurs s'abstiennent de délivrer ce soit - transmis bloquant ainsi l'exécution de la décision.

Ensuite les préfets sont informés de toute exécution forcée pouvant conduire les forces publiques à faire usage de leurs armes. Tirant prétexte de ce devoir d'information, les préfets ont dans la pratique interdit aux forces de l'ordre de prêter leur concours à l'exécution des décisions de justice en l'absence de leur réquisition. Ainsi, toute exécution doit obtenir l'accord du préfet des lieux qui délivre une réquisition et la transmet aux forces de l'ordre concernées. Bien souvent, les préfets ne délivrent pas cette réquisition ou l'ayant délivré sous la pression de l'huissier, ils s'abstiennent de la transmettre à l'unité concernée bloquant ainsi de fait l'exécution de la décision de justice.

Enfin au niveau des forces de sécurité publique, la hiérarchie peut rappeler en pleine exécution les agents chargés de prêter main forte aux huissiers.

Le constat significatif qu'on peut tirer de toutes ces observations est que les autorités administratives ne tiennent pas toujours la main à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière.

D- Inventaire des éléments de l'état des lieux

L'inventaire des faiblesses et menaces fera suite à celle des atouts

²³ Parquet Général pour les décisions rendues par la cour d'appel et parquet près le tribunal de première instance pour les décisions rendues par le Tribunal de première instance

1 – Inventaire des atouts (forces et opportunités)

De nos observations de stage, nous avons pu dégager les forces et opportunités suivantes :

- 1- la spécialisation des juges en droit civil moderne et en droit civil traditionnel ;
- 2- La qualité de la formation des jeunes magistrats en droit foncier ;
- 3- Les caractères intangible et inattaquable du titre foncier ;
- 4- L'existence de projets de transformation des permis d'habiter en titre foncier ;
- 5- L'intervention du Millenium Challenge Account dans l'élaboration et la mise en place de projets sécurisant l'accès au foncier ;
- 6- La promulgation de la loi sur le foncier rural ;
- 7- Le rôle de la cour constitutionnelle dans la garantie de l'exécution des décisions de justice en matière foncière ;
- 8- La simplicité des conditions d'accès au juge traditionnel ;

En dépit de tous ces atouts, plusieurs menaces pèsent sur l'exécution des décisions de justice en matière foncière.

2- Inventaire des faiblesses et menaces

Des constats significatifs relevés plus haut nous pouvons dégager les problèmes suivants :

- 1- Le non respect du délai raisonnable dans le jugement des dossiers en matière foncière ;

- 2- La consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux pendant la durée excessive du contentieux ;
- 3- La mauvaise qualité des rapports d'expertise ;
- 4- Le défaut de prise de l'ordonnance d'indisponibilité par le juge traditionnel ;
- 5- La conclusion de transactions sur les immeubles litigieux en dépit de l'existence de l'ordonnance d'indisponibilité ;
- 6- Le faible degré de juridicité des populations béninoises ;
- 7- L'opposition violente des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière ;
- 8- L'absence de preuve préconstituée et de preuve officielle de propriété en droit traditionnel ;
- 9- La subornation des témoins et la production de documents frauduleux par les justiciables ;
- 10- Le défaut de transport sur les lieux du litige par le magistrat ;
- 11- L'imprécision dans les jugements ou arrêts des limites exactes des parcelles ayant fait l'objet du procès ;
- 12- L'imprécision dans les jugements ou arrêts du nombre d'occupants légaux ou illégaux concernés par la décision ;
- 13- L'élasticité des voies de recours en droit civil traditionnel ;
- 14- L'extensibilité des titulaires des voies de recours en droit civil traditionnel ;
- 15- La fragilité du droit de propriété consacré par une décision de justice ;
- 16- Le caractère inattaquable du titre foncier même en cas de fraude avérée ;
- 17- L'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice en matière foncière ;

Section 2 : Ciblage de la problématique

L'état des lieux nous a permis de relever plusieurs problèmes. Compte tenu de leur diversité, tous ces problèmes ne peuvent pas être regroupés sous une même problématique. Or, dans le cadre du présent travail, nous ne traiterons que d'une seule problématique. Il apparaît alors nécessaire de procéder au ciblage de la problématique de notre étude. Pour ce faire, nous aborderons d'une part, le choix de la problématique et la justification du sujet (paragraphe 1) et d'autre part, la spécification et la vision globale de résolution de cette problématique (paragraphe 2).

§1 : Choix de la problématique et justification du sujet

Pour mieux comprendre le choix de la problématique, il convient d'exposer les différentes problématiques possibles qui se dégagent de nos observations de stage. Cela reviendrait à procéder en premier lieu, au regroupement des problèmes identifiés par centres d'intérêts afin de pouvoir dégager les problématiques possibles et, en second lieu, choisir au nombre de ces problématiques, une pour notre étude et procéder à sa justification.

A- Regroupement des problèmes par centres d'intérêts : Problématiques possibles

Le regroupement sera présenté dans le tableau suivant :

Tableau N°1 : Regroupement des problèmes par centres d'intérêts

.Source : Résultat de l'état des lieux

	Centres d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Législation foncière en République du Bénin.	<ul style="list-style-type: none"> 1- Absence de preuve préconstituée et de preuve officielle de propriété en droit traditionnel 2- L'élasticité des voies de recours en droit civil traditionnel 3- L'extensibilité des titulaires des voies de recours en droit civil traditionnel 4- Le caractère inattaquable du titre foncier même en cas de fraude avérée 	Inadaptation de la législation en vigueur en matière foncière	Problématique de la réforme foncière en République du Bénin
2	Formation de la décision de justice par le juge civil de droit traditionnel	<ul style="list-style-type: none"> 1- Le non respect du délai raisonnable dans le jugement des dossiers en matière foncière 2- La subornation des témoins et la production de documents frauduleux par les justiciables 3- Le défaut de transport sur les lieux du litige par le magistrat 4- La mauvaise qualité des rapports d'expertise 5- Le défaut de prise de l'ordonnance d'indisponibilité par le juge traditionnel 	Mauvaise condition de formation des décisions de justice par le juge civil de droit traditionnel	Problématique de la réalisation des conditions optimales à la formation d'une bonne décision de justice par le juge civil de droit traditionnel.
3	Exécution des décisions de justice en matière foncière.	<ul style="list-style-type: none"> 1- La consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux pendant la durée excessive du contentieux 2-La conclusion de transactions sur les immeubles litigieux en dépit de l'existence de l'ordonnance d'indisponibilité 3-Le faible degré de "juridicité" des populations béninoises 4-L'imprécision dans les jugements ou arrêts des limites exactes des parcelles ayant fait l'objet du procès 5-L'imprécision dans les jugements ou arrêts du nombre d'occupants légaux ou illégaux concernés par la décision 6-La fragilité du droit de propriété consacré par une décision de justice 7-L'opposition violente des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière 8- L'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice en matière foncière 	Exécution peu optimale et inexécution des décisions de justice en matière foncière	Problématique de l'exécution optimale des décisions de justice en matière foncière

Il résulte de ce tableau que les différents problèmes identifiés au moment de l'état des lieux peuvent être regroupés en trois centres d'intérêts correspondant chacun à une problématique. Parmi ces trois différentes problématiques, il nous revient d'en retenir une.

B- Choix de la problématique et justification du sujet

L'élimination des difficultés d'exécution des décisions de justice en matière foncière sera une réalité si les trois problématiques identifiées étaient résolues. En effet, l'existence d'une bonne législation foncière (problématique n°1) va garantir une sécurisation du foncier et contribuer à l'amélioration des conditions de formation des décisions de justice par le juge civil de droit traditionnel (problématique n°2). La résolution de ces deux problématiques aura une incidence directe sur l'exécution des décisions de justice en matière foncière (problématique n°3).

Cependant, si la résolution de la problématique de la réforme foncière au Bénin, apporte des solutions à l'exécution des décisions de justice en cette matière, elle déborde largement le simple cadre de l'exécution pour résoudre dans une optique plus large le problème de l'accès au foncier, de la sécurité et de la stabilité des transactions foncières en République du Bénin. Retenir cette problématique nous conduirait donc à traiter, presque superficiellement, compte tenu des exigences de volume de notre mémoire, plusieurs problèmes généraux liés au droit foncier béninois.

De même, traiter la problématique relative à l'amélioration des conditions de formation des décisions de justice par le juge civil de droit traditionnel revient à régler au-delà des problèmes spécifiques ayant une incidence directe sur l'exécution des décisions de justice en matière foncière, ceux relatifs à l'administration de la justice. Là également,

nous nous retrouvons avec plusieurs problématiques aussi importantes les unes que les autres mais qui malheureusement ne peuvent tenir dans le cadre d'un seul mémoire.

Dans certains de leurs aspects, les problématiques de la réforme de la législation foncière en République du Bénin et de la réalisation des conditions optimales à la formation d'une bonne décision de justice par le juge civil de droit traditionnel ont une incidence sur la problématique de l'exécution optimale des décisions de justice en matière foncière. Résoudre cette dernière problématique conduira inévitablement à trouver des solutions à certains problèmes spécifiques soulevés par les deux premières problématiques. Sans nous conduire à traiter de façon superficielle plusieurs problématiques, la problématique de l'exécution optimale des décisions de justice en matière foncière nous permettra de prendre en compte certains problèmes spécifiques soulevés par les autres problématiques tout en restant collé aux exigences de volume de notre mémoire.

Au regard de tout ce qui précède, nous retenons cette dernière problématique qui pose le problème général de l'exécution peu optimale et de l'inexécution des décisions de justice en matière foncière.

Rappelons que cette problématique soulève huit problèmes spécifiques que sont :

- 1- La consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux pendant la durée excessive du contentieux ;
- 2- La conclusion de transactions sur les immeubles litigieux en dépit de l'existence de l'ordonnance d'indisponibilité ;
- 3 - Le faible degré de juridicité des populations béninoises ;
- 4 - L'imprécision dans les jugements ou arrêts des limites exactes des parcelles ayant fait l'objet du procès ;

- 5- L'imprécision dans les jugements ou arrêts du nombre d'occupants légaux ou illégaux concernés par la décision ;
- 6- La fragilité du droit de propriété consacré par une décision de justice ;
- 7- L'opposition violente des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière ;
- 8- L'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice en matière foncière ;

Dans le dessein d'apporter notre pierre à la résolution de l'ensemble de ces problèmes (général et spécifiques), nous avons choisi de réfléchir sur le thème : **« Contribution à l'exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière »**.

Les mutations sociales, culturelles et économiques ont eu ces dernières années, une incidence remarquable sur la conception et la nature des relations entre le Béninois et la terre. D'une conception traditionnelle marquée par l'exo - intransmissibilité, la terre est devenue un bien marchand faisant l'objet de multiples transactions surtout dans les centres urbains. Si les rapports du Béninois à la terre ont évolué, une constante est demeurée invariable : le Béninois est toujours aussi attaché à sa terre et le rêve de chaque Béninois est d'avoir une portion de terre en pleine propriété. Cet attachement jamais démenti combiné à l'accroissement des transactions sur le foncier a entraîné une inflation des contentieux fonciers devant nos juridictions. Aux termes généralement de très longs procès, ces dernières finissent par consacrer le droit de propriété d'une des parties sur la parcelle litigieuse. Mais loin de vider le contentieux, ces décisions de justice sont sources de nombreuses contestations parfois « extra judiciaires » qui privent le gagnant de la jouissance paisible de son droit de propriété consacré par la décision de justice.

Or, au sens de l'article 22 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, le droit de propriété est reconnu et garanti en République du Bénin. Le droit de propriété consacré

par une décision de justice est donc un droit constitutionnel dont le respect est l'une des conditions de la stabilité et de l'évolution de l'état de droit.

En choisissant de réfléchir sur l'exécution des décisions de justice en matière foncière, notre objectif est de proposer les conditions et méthodes pour un respect du droit de propriété consacré par les décisions de justice. Il s'agira de contribuer au renforcement de l'un des droits consacrés par la constitution béninoise et qui constitue le pilier de notre démocratie.

La problématique retenue comporte huit (08) problèmes spécifiques qui en sont les manifestations. Ces différents problèmes ont entre eux des liens qu'il importe de déceler afin de procéder à des regroupements : c'est la spécification de la problématique.

§2 : Spécification et vision globale de la problématique retenue

Nous aborderons successivement la spécification de la problématique de l'étude ainsi que la vision globale de résolution de cette problématique.

A- Spécification de la problématique choisie

La consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux pendant la durée du contentieux (problème spécifique n°1) et la conclusion de transactions sur les immeubles litigieux en dépit de l'existence de l'ordonnance d'indisponibilité (problème spécifique n°2) sont les conséquences de la durée excessive des contentieux fonciers devant nos tribunaux et cours. De même, le faible degré de "juridicité" des populations béninoises (problème spécifique n°3) induit une négligence de ces dernières dans la comparution et l'accomplissement des actes nécessaires à la reddition d'une bonne décision de justice par le juge surtout traditionnel qui a besoin de la comparution

effective des parties au procès. Ces négligences font ainsi traîner en longueur les contentieux fonciers. Ces trois problèmes spécifiques peuvent donc être regroupés sous le problème générique du non respect d'un délai raisonnable dans le jugement des contentieux fonciers.

Le manque de précisions dans les jugements ou arrêts des limites exactes des parcelles ayant fait l'objet du procès (problème spécifique n°4) et du nombre d'occupants légaux ou illégaux concernés par la décision (problème spécifique n°5) entraînent une fragilité du droit de propriété consacré par la décision de justice (problème spécifique n°6).

Ainsi, la résolution des problèmes spécifiques n° 4 et n°5 entraînera celle du problème spécifique n° 6. Il convient donc de ne plus retenir le problème spécifique n°6 qui disparaîtra avec la résolution des problèmes spécifiques n°4 et n°5.

Le manque de précision dans les décisions des limites des parcelles ayant fait l'objet du procès et des occupants concernés fonde le plus souvent la résistance violente des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière (problème spécifique n°7).

Il en va de même du non respect du délai raisonnable dans le jugement des contentieux fonciers. Une occupation de longue durée en dépit de l'existence d'un contentieux foncier et la conclusion de transactions sur les immeubles litigieux en dépit de l'existence d'une ordonnance d'indisponibilité donne aux occupants des parcelles l'illusion d'avoir un droit de propriété consolidé. Aussi, se sentent-ils en droit de résister « en toute légitimité » à l'exécution d'une décision de justice qui leur est défavorable et qui les « surprend ».

Il convient donc de regrouper le problème générique du non respect d'un délai raisonnable dans le règlement des contentieux fonciers et les problèmes spécifiques n°4

et n° 5 sous *le problème générique global de la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière.*

Au total les huit problèmes spécifiques que nous avons identifiés peuvent se regrouper de telle sorte que nous n'aurons désormais plus que deux problèmes spécifiques que sont :

- la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière (problème spécifique n°1)
- l'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice en matière foncière (problème spécifique n°2)

De ce fait, la résolution de ces deux problèmes spécifiques qui sont des manifestations évidentes du problème général relatif à l'exécution peu optimale et l'inexécution des décisions de justice en matière foncière nous paraît nécessaire pour la résolution de la problématique retenue.

Quelle est alors notre vision globale de résolution de la problématique ainsi spécifiée ?

B- Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée

Après l'identification des problèmes spécifiques à résoudre, la formulation du sujet faite et la problématique une fois spécifiée, il convient dès à présent d'indiquer la vision globale pouvant nous permettre de résoudre les problèmes spécifiques choisis et par ricochet, le problème général identifié. Ainsi, notre vision globale de résolution de la problématique de l'exécution optimale des décisions de justice en matière foncière sera présentée non seulement, par rapport au problème général, mais aussi par rapport aux problèmes spécifiques qui en découlent. Viendra ensuite la synthèse des approches

génériques identifiées et enfin, nous présenterons les différentes séquences de résolution de la problématique.

1- Vision globale de résolution du problème général

Le problème général retenu est celui de l'exécution peu optimale et de l'inexécution des décisions de justice en matière foncière. Toute décision de justice a pour finalité de mettre fin, de manière pacifique, à un contentieux. L'exécution de la décision de justice surtout en matière foncière, est un gage de stabilité et de paix au sein de la société. On sait l'attachement des Béninois à la terre et l'âpreté des contentieux fonciers. Au-delà, exécuter une décision de justice, c'est contribuer à l'enracinement de l'état de droit et de la démocratie.

En raison de l'importance de l'enjeu, il convient de créer les conditions optimales à l'exécution effective des décisions de justice en matière foncière.

Nous nous trouvons donc en terme d'approche générique liée au problème général, au cœur des conditions nécessaires à l'exécution optimale des décisions de justice et qui seront présentées dans leur deux facettes au regard des deux problèmes spécifiques retenus.

2- Vision globale de résolution des problèmes spécifiques

- **Approche générique liée au problème spécifique n°1**

Ce problème spécifique est celui de la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière. Il faut souligner que la durée excessive des contentieux fonciers favorise la violation de l'ordonnance d'indisponibilité portant sur les immeubles litigieux et la consolidation apparente du droit de propriété des occupants

illégaux qui profitent des imprécisions de certains jugements ou arrêts pour s'opposer, parfois violemment, à l'exécution des décisions de justice en matière foncière.

La résolution du problème spécifique n°1 se fera donc en référence à une approche générique fondée sur la réduction de la durée du contentieux foncier, le respect de l'ordonnance d'indisponibilité et l'élimination des imprécisions dans les jugements et arrêts consacrant le droit de propriété des parties au procès.

- **Approche générique lié au problème spécifique n°2**

Ce problème spécifique est relatif à l'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice en matière foncière. Selon de la constitution béninoise du 11 décembre 1990, l'Etat garantit et assure la protection du droit de propriété. En conséquence lorsque le droit de propriété est consacré par une décision de justice, l'Etat est tenu d'en assurer l'exécution pour rester en conformité avec la constitution béninoise. En matière civile moderne, l'obligation de l'Etat d'assurer l'exécution des décisions de justice est consacré par l'article 19 de la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin qui fait obligation à tout agent légalement habilité, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main forte lorsqu'ils en sont requis²⁴. Parfois cependant, sous le couvert de la préservation de l'ordre public, l'Etat fait obstacle, soit ouvertement soit tacitement à l'exécution des décisions de justice²⁵. Or, ce faisant, l'Etat se rend auteur d'une double violation de la législation béninoise et crée les conditions de l'émergence de violentes contestations et de résolutions non pacifiques des contentieux fonciers mettant à mal l'ordre public qu'il prétend protéger.

²⁴ En toute matière, la formule exécutoire est la suivante : « En conséquence, la République du Bénin mande et ordonne à tous huissiers et agents légalement habilités sur ce requis de mettre ledit arrêt ou (jugement) à exécution, au procureur général près la cour d'appel, au procureur de la République près le tribunal de première instance d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main forte lorsqu'ils en sont requis.... »

²⁵ Décision du conseil des ministres du 10 octobre 2007 et cas de refus évoqués supra.

La résolution du problème spécifique n°2 fera donc référence à une approche générique fondée sur la conciliation du respect des obligations de l'Etat en matière d'exécution des décisions de justice et la préservation de l'ordre public.

3- Synthèse des approches génériques identifiées et séquences de résolution de la problématique

L'examen de ce point se fera, à travers la synthèse des diverses approches génériques (a) d'une part, et la résolution de la problématique (b) d'autre part.

a) Synthèse des approches génériques identifiées

Le **tableau n°2** ci-après, présente une synthèse des différentes approches de résolution des problèmes.

Niveaux spécifiques	Problèmes spécifiques	Caractères des approches théoriques retenues (approches génériques)
1	Résistance des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière	Approche générique fondée sur la réduction de la durée du contentieux foncier, le respect de l'ordonnance d'indisponibilité et l'élimination des imprécisions dans les jugements et arrêts consacrant le droit de propriété des parties au procès.
2	Opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice en matière foncière	Approche générique fondée sur la conciliation du respect des obligations de l'Etat en matière d'exécution des décisions de justice et la préservation de l'ordre public.

b) Séquences de résolution de la problématique

Cette vision globale de résolution de la problématique que nous venons de retenir, peut être restituée par l'intermédiaire d'une démarche en deux grandes phases décomposées chacune en cinq (05) étapes.

Phase 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

- 1- Fixation des objectifs de l'étude par rapport aux problèmes en résolution ;
- 2- Identification des causes et formulation des hypothèses liées aux différents problèmes à résoudre ;
- 3-Construction du tableau de bord de l'étude (TBE)
- 4-Revue de littérature ;
- 5-Méthodologie adoptée ;

Phase 2 : Diagnostic et approche de solutions

- 1-Collecte et traitement des données ;
- 2-Analyse des données et établissement du diagnostic ;
- 3-Approches de solutions ;
- 4- Conditions de mise en œuvre ;
- 5-Elaboration du tableau de synthèse de l'étude (TSE).

Le présent chapitre nous a permis de fixer la problématique de notre étude et de présenter notre vision de résolution des problèmes qui y sont liés.

Dans le second chapitre à suivre nous aborderons le cadre théorique de l'étude et les approches de solutions pour une exécution optimale des décisions de justice en matière foncière.

CHAPITRE DEUXIEME

Du cadre théorique de l'étude aux suggestions pour une exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière.

La présente étude n'est pas la première sur l'exécution des décisions de justice en matière foncière. Il apparaît alors nécessaire, avant d'aller plus loin, de présenter le cadre théorique dans le lequel elle s'insère ainsi que la méthodologie de travail adoptée (Section 1).

C'est alors que nous pourrons présenter les solutions retenues pour la résolution de notre problématique (Section 2)

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

La présentation de la méthodologie de l'étude (paragraphe 2) fera suite à celle de son cadre théorique (paragraphe 1)

§ 1: Des objectifs de l'étude à la revue de littérature

A- Fixation des objectifs de l'étude, identification des causes possibles, formulation des hypothèses et construction du tableau de bord de l'étude (TBE)

1- Fixation des objectifs

Le problème général à résoudre est celui de l'exécution peu optimale et de l'inexécution des décisions de justice en matière foncière. Les problèmes spécifiques y afférents sont, d'une part, la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière, d'autre part, l'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice en matière foncière. La fixation des objectifs se fera alors en termes d'objectif général par rapport au problème général et en termes d'objectifs spécifiques par rapport à chaque problème spécifique. Ainsi, l'objectif général poursuivi à travers cette étude est

de suggérer des conditions et méthodes pour une exécution optimale des décisions de justice en matière foncière. Quant aux objectifs spécifiques, ils sont au nombre de deux. Il s'agit pour le problème spécifique :

N°1 : de suggérer des conditions pour éliminer les résistances des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière (objectif spécifique n°1).

N°2 : de proposer des méthodes et conditions permettant de contraindre l'administration à contribuer effectivement et efficacement à l'exécution des décisions de justice en matière foncière (objectif spécifique n°2).

Les objectifs de l'étude fixés, nous abordons la formulation des hypothèses qui servent de pistes de recherche en partant des causes supposées être à la base des problèmes à résoudre.

2- Identification des causes possibles, formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du tableau de bord de l'étude (TBE)

Les causes et hypothèses sont formulées en tenant compte aussi bien du problème général que des problèmes spécifiques et ont donc trait aux niveaux d'analyse général et spécifiques. Il s'agit en réalité des causes théoriques c'est-à-dire des causes que nous supposons être à la base des divers problèmes, quitte aux enquêtes de les confirmer ou de les infirmer. Elles seront classées par ordre d'importance croissante au regard de chaque problème spécifique. Nous choisirons, parmi toutes les causes supposées être à la base de chaque problème, celle qui paraît la plus plausible.

a) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1

Par rapport au problème spécifique de la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière, nous avons identifié à l'issue de nos observations de stage trois causes possibles à savoir :

- Le faible degré de "juridicité" des populations béninoises
- Le manque de précision dans les jugements et arrêts du nombre d'occupants illégaux concernés et des limites exactes de l'immeuble litigieux
- La consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux pendant la durée du contentieux

Une observation attentive de l'attitude des parties à un procès, surtout foncier montre que ces dernières ont une assez bonne maîtrise des pratiques judiciaires et usent de tous les moyens pour organiser leur défense avec ou sans le concours de leurs conseils. Lorsqu'une partie succombe au bout d'une longue procédure à laquelle elle a été partie, le soulèvement des populations qu'elle orchestre pour résister, en dernier recours, à l'exécution de la décision passée en force de chose jugée ne peut plus s'analyser comme la marque de son faible degré de "juridicité" mais bien comme une conscience de ce que, légalement elle n'a plus aucun recours pour arrêter l'exécution de la décision qui lui est défavorable.

Par ailleurs, même lorsqu'elles n'ont pas été régulièrement appelées au procès qui a tranché le contentieux foncier, les populations qui résistent à l'exécution d'une décision de justice, ont conscience qu'elles se mettent en marge de la légalité.

Au regard de tout ce qui précède, le faible degré de "juridicité" des populations ne saurait être retenue comme une cause majeure de leur résistance à l'exécution des décisions de justice.

Le manque de précisions dans les jugements et arrêts du nombre d'occupants illégaux concernés et des limites exactes de l'immeuble litigieux apparaît effectivement comme une cause majeure de l'inexécution des décisions de justice en matière foncière. Comment en effet retrouver l'immeuble sur lequel le droit de propriété d'une partie au procès a été confirmé si ses limites exactes ne sont pas précisées au jugement ? Comment occuper effectivement cet immeuble si le nombre et l'identité des occupants illégaux à déguerpir ne sont pas précisés ?

Il faut cependant, à la réflexion, admettre que si ce manque de précision rend impossible l'exécution de la décision de justice, cette inexécution ne peut être liée à la résistance des parties. L'huissier de justice ou l'agent commis pour l'exécution²⁶ sera dans l'impossibilité de mettre à exécution une telle décision même en l'absence de toute résistance des parties et des populations.

En conséquence, le manque de précision dans les jugements ou arrêts du nombre d'occupants illégaux concernés et des limites exactes de l'immeuble litigieux ne saurait être retenu comme une cause de la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière.

Reste alors la dernière hypothèse, celle relative à la consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux pendant la durée excessive du contentieux foncier. Des observations de stage, nous avons pu constater que les contentieux fonciers, surtout en droit traditionnel avaient une durée excessive. Or on sait que la majorité des terres en République du Bénin est de tenure coutumière et que la plupart des litiges éclatent autour de ces terres. En raison de la durée du contentieux, plusieurs transactions se

²⁶ Pour les décisions rendues en droit civil moderne, c'est l'huissier de justice qui procède à l'exécution, par contre, aux termes de l'article 3 de l'arrêté général n°799j du 04 mars 1938 réglementant en droit local les voies d'exécution en matière civile et commerciale, c'est l'agent d'exécution désigné par ordonnance du président de la juridiction qui a rendu la décision rendue exécutoire qui procède à l'exécution forcée de la décision

concluent sur ces immeubles litigieux y compris en violation de l'ordonnance d'indisponibilité prise par la juridiction saisie du contentieux. Conséquence, de nouveaux occupants illégaux se substituent aux anciens, occupent les immeubles et entreprennent, de bonne ou de mauvaise foi, des constructions en matériaux définitifs sur ces parcelles. Lorsqu'intervient des années plus tard, une décision ordonnant leur déguerpissement, ces occupants qui se croyaient à l'abri en raison de l'occupation prolongée des terres et de la nature des bâtiments érigés sur elles, n'ont d'autres recours que de résister, en marge de toute légalité, à l'exécution de la décision de justice.

Nous émettons alors l'hypothèse suivante : « *La résistance des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière est due à la consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux pendant la durée excessive du contentieux* » (Hypothèse spécifique n°1)

b) Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2

Par rapport au problème spécifique de l'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière, nous avons identifié quatre causes possibles à savoir :

- La mauvaise qualité des décisions rendues en matière foncière
- La méconnaissance des textes en vigueur
- Les considérations politiques
- La préservation de l'ordre public

La première cause, celle relative à la mauvaise qualité des décisions de justice en matière foncière nous paraît peu plausible. Avant d'être exécutée, une décision doit passer en force de chose jugée. Ce qui suppose le plus souvent, que les parties ont

exercé toutes les voies de recours et que la décision a été examinée par des juridictions de divers degré. Le double degré de juridiction en vigueur dans notre système est un gage de la qualité des décisions rendues.

En conséquence, nous rejetons cette hypothèse.

La deuxième cause ne nous paraît pas non plus plausible. Les dispositions de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 qui consacrent le droit de propriété, obligent l'état à en garantir la protection et assignent au Président de la République le devoir d'assurer l'exécution des décisions de justice²⁷ ne sauraient être méconnues par les responsables de l'Administration béninoise. Il en est de même des dispositions de la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant Organisation Judiciaire en République du Bénin dont l'article 19 relatif à la formule exécutoire figure au bas de toute décision passée en force de chose jugée et rendue exécutoire. Il faut donc rechercher ailleurs, la cause de l'opposition de l'administration à l'exécution des décisions judiciaires en matière foncière.

Les considérations politiques, troisième cause possible identifiée, peuvent bien justifier l'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice en matière foncière. En effet, dans un contexte où a couru la rumeur, sans fondement réel, que seuls les plus riches gagnent les contentieux fonciers, les responsables de l'Etat qui sont élus au suffrage universel, peuvent chercher à gagner la sympathie des électeurs en se montrant proches des « plus faibles » et donc de la majorité de la population menacée de déguerpissement, par une opposition ouverte à l'exécution des décisions de justice en matière foncière.

Cependant, quoique plausible, retenir cette hypothèse comme fondement de l'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice en matière foncière, revient à accuser l'administration de sacrifier le droit et la justice sur l'autel des intérêts politiques. Nous ferons ainsi un procès d'intention, sans fondement réel, aux responsables de l'Etat.

²⁷ Articles 22 et 59 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990

Faute de disposer d'éléments concrets nous permettant de justifier cette position, nous rejetons cette cause.

L'exécution des décisions de justice, en matière foncière et en particulier celle des décisions entraînant des déguerpissements des populations est souvent source de troubles à l'ordre public²⁸. Les populations s'opposent parfois violemment à l'exécution de ces décisions de justice et obligent parfois les forces de l'ordre à faire usage de la force. L'attachement du béninois à sa terre fait de l'exécution de ces décisions une source d'instabilité et de trouble à l'ordre public.

Au regard de tout ce qui précède, nous émettons l'hypothèse suivante : *« L'opposition de l'Administration à l'exécution des décisions de justice en matière foncière est due au souci de préserver l'ordre public »*

c) Causes et hypothèses liées au problème général

Par rapport au problème général, nous avons identifié comme cause générique, l'opposition de l'administration et des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière. Nous pouvons alors émettre l'hypothèse générale suivante : *"L'exécution peu optimale et l'inexécution des décisions de justice en matière foncière sont dues à l'opposition de l'administration et des populations "*.

Nous pouvons maintenant réaliser le tableau de bord de l'étude (TBE) qui permet de regrouper la problématique, les objectifs, les causes supposées être à la base des problèmes identifiés et les hypothèses émises : C'est le tableau N°3 qui figure sur la page suivante.

²⁸ Ainsi en a-t-il été du cas d'Agla le 25 février 2005 cité supra et des nombreuses marches de protestation de certaines populations qui ont conduit le gouvernement à suspendre le 10 octobre 2007 l'exécution des décisions de justice en matière foncière

Tableau n° 3 : TBE sur l'étude : Contribution à l'exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière

Niveaux d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	<p><u>Problème général :</u></p> <p>Exécution peu optimale et inexécution des décisions de justice rendues en matière foncière.</p>	<p><u>Objectif général :</u></p> <p>Suggérer des conditions nécessaires pour une exécution optimale des décisions de justice en matière foncière</p>	<p><u>Causes générales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Résistances des populations - Opposition de l'administration 	<p><u>Hypothèse générale</u></p> <p>L'exécution peu optimale et l'inexécution des décisions de justice en matière foncière sont dues à l'opposition de l'administration et des populations</p>
Niveaux spécifiques	<p><u>Problème spécifique n° 1 :</u></p> <p>Résistance des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière</p>	<p><u>Objectif spécifique n° 1 :</u></p> <p>Suggérer des conditions pour éliminer les résistances des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière</p>	<p><u>Causes spécifiques n° 1 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Le faible degré de juridicité des populations béninoises - Le manque de précisions dans les jugements et arrêts du nombre d'occupants illégaux concernés et des limites exactes de l'immeuble litigieux - La consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux pendant la durée du contentieux 	<p><u>Hypothèse spécifique n° 1 :</u></p> <p>La résistance des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière est due à la consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux pendant la durée du contentieux</p>
	<p><u>Problème spécifique n° 2 :</u></p> <p>Opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière</p>	<p><u>Objectif spécifique n° 2 :</u></p> <p>proposer des méthodes et conditions permettant de contraindre l'administration à contribuer effectivement et efficacement à l'exécution des décisions de justice en matière foncière</p>	<p><u>Causes spécifiques n° 2 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mauvaise qualité des décisions rendues en matière foncière - La méconnaissance des textes en vigueur - Les considérations politiques - La préservation de l'ordre public 	<p><u>Hypothèse spécifique n° 2 :</u></p> <p>L'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice en matière foncière est due au souci de préserver l'ordre public.</p>

B- Revue de littérature

Notre objectif ici est de nous assurer de l'état des connaissances acquises sur les problèmes identifiés à partir de la documentation existante. Ainsi, nous prendrons pour repères les racines thématiques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée. Pour ce faire, il sera question d'exposer à travers ces thématiques les points des connaissances liées au problème général de l'exécution peu optimale des décisions de justice rendues en matière foncière et celles liées aux problèmes spécifiques qui sont :

- La résistance des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière
- L'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière

Le point des connaissances liées aux problèmes spécifiques étant sous le couvert de la thématique du problème général qui est la théorie générale de l'exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière, seul le point des connaissances liées aux problèmes spécifiques sera présenté.

1 - Présentation des contributions antérieures sur la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière

Le procès qu'il soit civil, pénal ou administratif a pour but essentiel de mettre fin à une contestation, d'obtenir l'application de la loi ou de soumettre l'administration au respect de la légalité.

« Le procès, dit-on, est une maladie qui exige des soins rapides et une prompt guérison. Il ne suffit pas seulement de rendre des décisions de justice, mais encore faut-il qu'elles soient exécutées ; sinon à quoi servent des poursuites suivies d'une condamnation si elles demeurent lettre morte ? » s'interroge Béassoum Ben Ngassoro, Magistrat, Conseiller à la Cour d'Appel de N'Djaména²⁹. Par conséquent, il faut exécuter les décisions mais les exécuter entièrement et rapidement et ce, dans l'intérêt de celui auquel elle profite mais également dans celui de l'ordre public. Une exécution logiquement différée perd de sa signification.

L'inexécution des décisions de justice, véritable faiblesse de notre système judiciaire est une entrave à l'exercice effectif d'un droit fondamental : l'accès à la justice (MONSI Jean Baptiste, Février 2006)

Les parties à un procès doivent en principe se soumettre à l'exécution de la décision rendue par la juridiction saisie et l'exécuter spontanément, lorsque passée en force de chose jugée, elle est revêtue de la formule exécutoire.

Lorsque l'exécution de l'obligation n'est pas spontanée de la part du débiteur, des mécanismes de droit s'offrent au créancier pour l'y contraindre. L'article 28 de l'Acte uniforme portant procédure simplifiées de recouvrement et voies d'exécution pose à cet effet que « A défaut d'exécution volontaire, tout créancier peut, quelle que soit la nature de la créance... contraindre son débiteur à exécuter son obligation à son égard... ».

Conscient des résistances qu'opposent les parties à l'exécution de leurs obligations, y compris celles résultant des décisions de justice, le législateur a donc institué des mécanismes organisant une exécution forcée que sont les voies d'exécution.

Selon le lexique des termes juridiques, les voies d'exécution seraient « Un ensemble de procédures permettant à un particulier d'obtenir, par la force, l'exécution des actes et des

²⁹ L'exécution des décisions de justice ; Article publié le 30 août 2007 sur le site du CEFOD

jugements qui lui reconnaissent des prérogatives et des droits »³⁰. Pour Jean VINCENT et Jacques PREVAULT, les voies d'exécution sont « Des procédures ayant pour objet d'imposer l'exécution soit d'un jugement, soit d'un engagement »³¹.

L'exécution forcée a évolué au cours de l'histoire. De l'exécution sur la personne nous assistons aujourd'hui à une exécution sur les biens.

La personne physique a pendant longtemps fait l'objet de mesure d'exécution. Le droit romain avait institué une procédure d'exécution sur la personne. Jean VINCENT et Jacques PREVAULT affirment que « Dès l'époque de la loi des XII Tables, le droit romain édictait, sous la dénomination de *manus iniection*, une procédure d'exécution des jugements »³². Selon cette procédure, le créancier avait une mainmise sur son débiteur. Il avait le droit de l'enfermer pendant soixante (60) jours, de le présenter au « Forum » et dans les marchés afin que ses parents puissent offrir de payer en ses lieu et place. Si personne ne payait à la place du débiteur, le créancier pouvait le vendre comme esclave et se payer sur le prix. En cas de pluralité de créanciers, le débiteur pouvait être coupé en morceaux et partagé.

Pour Joseph DJOGBENOU, on retrouve des institutions voisines en Afrique Occidentale, notamment au Bénin, où le travail et le mariage forcés constituent bien souvent des mesures d'exécution de décisions prises par la famille ou le clan à travers leurs chefs³³. Une première évolution de l'exécution sur la personne a conduit à l'institutionnalisation de la contrainte par corps. Moins radicale que le *manus iniection* du droit romain, la contrainte par corps est définie par René PAUTRAT comme « *un moyen coercitif qui consiste à incarcérer, à la requête de la partie adverse, la partie négligente ou de mauvaise foi qui n'exécute pas une obligation de payer reconnue par un jugement ou un*

³⁰ GUILLIEN (Raymond), Vincent (Jean), lexique des termes juridiques, Dalloz, 13eme éd.2001, p 572

³¹ VINCENT (Jean) et PREVAULT (Jacques) ; Voies d'exécution et procédures de distribution, Dalloz, 15eme éd. 1984, p, n°1.

³² Ibid n° 20

³³ DJOGBENOU (Joseph), L'exécution forcée, Collection Droit Posé, éd JURIS OUANILO, 2006, p31

arrêt définitif ou par procès verbal de conciliation ». André ROBERT estime que l'application de cette mesure est justifiée pour l'indigène car la contrainte par corps fait partie de sa coutume³⁴.

L'exécution forcée sur la personne a été abandonnée de nos jours en matière civile et commerciale, où seule une exécution sur les biens est admise.

En matière foncière, la plupart des procès aboutissent par une décision de confirmation de droit de propriété d'une des parties au procès et donc imposent une obligation de faire, bien souvent, celle de déguerpir à la partie succombante. La résistance à l'exécution de ce type de décision conduit le plus souvent à une exécution manu militari.

Pour Jean VINCENT et Jacques PREVAULT, l'exécution manu militari est une exécution sur la personne. Joseph DJOGBENOU définit au contraire, l'exécution manu militari comme une exécution, non sur la personne mais sur les biens qui consiste en un recours à la force publique pour l'exécution de certaines décisions de justice telles que celles prononçant une expulsion³⁵. Ce type d'exécution est celle adaptée aux décisions de justice rendues en matière foncière. La finalité de l'exécution manu militari est de contraindre un débiteur à exécuter son obligation de faire ou de ne pas faire.

Pour Joseph DJOGBENOU, c'est dans l'inefficacité de la législation foncière qu'il faut rechercher les causes de la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière. La coexistence d'un droit coutumier avec un droit moderne en matière foncière est une source d'insécurité judiciaire. En matière traditionnelle surtout, le caractère élastique des règles de preuve, le caractère oral de la procédure, en somme la mobilité de la procédure traditionnelle conduit à des remises en cause constante des situations juridiques établies par des décisions de justice. L'opposition et la tierce opposition n'étant pas admises en droit traditionnel, tout tiers,

³⁴ André ROBERT, *L'évolution des coutumes de l'ouest africain et la législation française* ; thèse, Strasbourg, 1954 pp 162 et s.

³⁵ DJOGBENOU (Joseph) *ibid.* 22

contemporain ou non, peut interjeter appel d'une décision ayant statué sur un litige en matière foncière traditionnelle ; que la décision fût rendue par le tribunal ou la Cour d'Appel. C'est la raison pour laquelle les héritiers de degré suffisamment lointain sont reçus en leur appel contre les décisions déjà rendues. La loi leur ouvre un délai de trente ans pour le faire, il suffit qu'ils se prévalent de la qualité de tiers et prétendent que la décision rendue leur fait grief. Ainsi, se constitue une classe de contestataires des décisions de justice notamment à Abomey - Calavi, Cotonou et Porto - Novo. Les populations ont conscience qu'elles peuvent remettre en cause ce qui a été jugé et alimentent ainsi un très lucratif marché de rachat de terrains par leurs occupants obligés de payer pour mettre fin aux contestations de leur droit de propriété.

Joseph DJOGBENOU suggère alors l'unification du droit foncier tant en ce qui concerne les règles de fond que les règles de procédure. Il suggère que toutes les terres faisant l'objet d'une appropriation privée soient réputées immatriculées et que l'immatriculation ne soit plus exceptionnelle. A défaut, il suggère une limitation des voies de recours si le droit actuel doit être maintenu en l'état.

Pour Noël GBAGUIDI, l'unification du droit foncier est inopportune³⁶ car personne ne peut sérieusement démontrer que le pluralisme juridique en tant que tel est une infirmité juridique. On ne peut élaborer un système d'appropriation de la terre unifié applicable aux terrains urbains et ruraux. Ils n'ont pas les mêmes fonctions. Il faut une législation adaptée aux fonctions de la terre. C'est dans les pratiques extra légales qu'il faut rechercher les causes du malaise et donc des résistances à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière. Noël GBAGUIDI donne sa préférence à un pluralisme fonctionnel et non administratif avec une réforme du système de l'immatriculation pour le rendre plus accessible aux populations et un système

³⁶ GBAGUIDI (Noël), Réflexion sur l'unification des voies d'accès à la propriété au Bénin ; Communication présentée à Cotonou en novembre 2006

d'immatriculation allégé avec obligation de mise en valeur tel que prévu par le Nouveau Code Foncier Rural.

Au total, les auteurs s'accordent sur la nécessité d'opérer des réformes, notamment législatives, pour résoudre les nombreux problèmes soulevés par le foncier et plus particulièrement pour mettre fin à la remise en cause perpétuelle des situations juridiques consacrées par des décisions de justice rendues en matière foncière.

2- Présentation des contributions antérieures sur l'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière

La Constitution béninoise du 11 décembre 1990, fait obligation au Président de la République d'assurer l'exécution des décisions de justice³⁷. En droit civil moderne, l'obligation de l'Administration et des pouvoirs publics de prêter main forte à l'exécution des décisions de justice passées en force de chose jugée est contenue dans la formule exécutoire prévue par l'article 19 de la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant Organisation Judiciaire en République du Bénin. En droit civil traditionnel, c'est l'ordonnance d'exécution rendue conformément à l'arrêté n°799 du 04 mars 1938 réglementant les voies d'exécution en justice de droit coutumier qui porte l'obligation pour l'Administration de prêter main forte à l'exécution des décisions de justice.

Selon Jean Baptiste MONSI, l'Administration doit prêter son concours à l'exécution des décisions de justice pour la préservation de l'ordre public³⁸. L'ordre public est l'état social caractérisé par la paix, la sécurité publique et la sûreté³⁹. C'est l'état social idéal caractérisé par le bon ordre, la sécurité, la salubrité publique. « Toute vie collective, aussi primitive soit-elle, requiert l'aménagement et le respect d'un certain ordre, d'un

³⁷ Art 59 de la constitution du 11 décembre 1990

³⁸ MONSI (Jean Baptiste) L'ordre public et l'exécution des décisions de justice ; Communication présentée à Cotonou en février 2006

³⁹ Encyclopédie libre WIKIPEDIA

ordre public. Définir celle-ci, en assurer la protection, le rétablir et sanctionner ceux qui le troublent, telle est la raison d'être de ceux qui président aux destinées de la collectivité, la finalité étant de permettre à ses membres de vivre dans une certaine harmonie, jouissant de ces biens inestimables que sont la sécurité et la tranquillité publiques, protégés à la fois des agressions procédant des inévitables conflits entre individus, des calamités naturelles et des abus d'autorité des agents de la puissance publique », affirme René PAUTRAT⁴⁰.

Les décisions de justice participent de la protection de l'ordre public. Ainsi, en prêtant son concours à l'exécution des décisions de justice, l'Administration concourt à la préservation de l'ordre public. Il a été jugé que le non accomplissement de cette obligation au delà du délai raisonnable dont dispose l'administration constitue une faute de nature à engager sa responsabilité.⁴¹ Ce délai est en général de deux mois.

Jean Baptiste MONSI estime que le refus de l'Administration de prêter son concours à l'exécution des décisions de justice a la double conséquence de porter atteinte à l'autorité du juge et de léser les intérêts du justiciable. Mais, en se référant à l'arrêt COUITEAS⁴², il estime que le Gouvernement a le devoir de refuser le concours de la force armée tant qu'il estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité et lorsque le concours de la force publique risque d'entraîner des troubles plus graves que celui que fait naître l'inexécution. Toutefois en cas de refus, l'Administration est tenue de réparer le préjudice qui en a résulté pour le justiciable.

L'auteur conclut que la mise en œuvre de la responsabilité sans faute de l'Administration et l'obligation de réparation qui s'y attache pourraient être un moyen de vaincre les refus abusifs d'exécuter les décisions de justice notamment celles rendues en matière foncière. Il suggère que cette obligation d'exécuter les décisions de justice ou à défaut

⁴⁰ PAUTRAT (René), *La justice locale et la justice musulmane en AOF* p,29

⁴¹ M. LONG ; P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLVE, B. GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz 14eme éd, p.254 à255

⁴² CE 30 novembre 1923, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative* ibid. p.254 à 255

de réparer le préjudice qui en résulte soit consacré dans une loi à l'instar de celle française n°91-650 du 09 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution modifiée par la loi n°92-644 du 13 juillet 1992 qui dispose en son article 3 : « l'Etat est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et arrêts et des autres titres exécutoires. Le refus de l'Etat de prêter son concours ouvre droit à réparation. »

Dans sa décision DCC 07-175 du 27 décembre 2007 relative à la décision du Conseil des Ministres du 10 octobre 2007, portant suspension de l'exécution des décisions de justice rendues en matière domaniale en milieu urbain, la Cour Constitutionnelle du Bénin, a réaffirmé l'obligation pour l'Administration de prêter son concours à l'exécution des décisions de justice en ces termes : « *Considérant qu'aux termes de l'article 59 précité de la Constitution, le Président de la République assure l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice ; qu'à ce titre il doit veiller à ce que les décisions de justice soient exécutées dans l'intérêt général ; que c'est ce qui ressort de la formule exécutoire selon laquelle : " En conséquence, la République du Bénin mande et ordonne à tous huissiers ou agents légalement habilités sur ce requis de mettre ledit arrêt ou (jugement) à exécution, au Procureur Général près la Cour d'appel, au Procureur de la République près le Tribunal de Première Instance d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main forte lorsqu'ils en sont requis" ; qu'il en résulte que si le Président de la République ou un membre du gouvernement ou toute autre autorité administrative, en raison de circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public, est amené à refuser d'apporter son concours à l'exécution d'une décision de justice devenue définitive, il engage de ce fait la responsabilité de l'Etat qui est dès lors tenu d'indemniser le bénéficiaire de ladite décision ; »*

Dans un article publié en 1997, le service juridique de l'Agence judiciaire français fait remarquer que la non exécution des décisions de justice engage la responsabilité de l'Etat français devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

L'abstention de l'Administration, au-delà du " délai raisonnable ", lequel est apprécié selon des critères voisins de ceux du droit interne, constitue une violation fautive de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention relatif aux exigences du " procès équitable " entendu dans le sens extensif d'un droit effectif à la justice (CEDH, 23 mars 1994, Silva Pontes c/Portugal, série A, 286-A).

Dans un arrêt récent (CEDH, 19 mars 1997, Hornsby c/Grèce, aff. 107/1995/613/701), la Cour Européenne des Droits de l'Homme estime que " l'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit être considérée comme faisant partie intégrante du " procès " au sens de l'article 6 " (paragraphe 40).

Consacrant le droit à l'exécution des décisions de justice, l'arrêt Hornsby vient affirmer l'obligation d'exécution desdites décisions par l'Administration. Ainsi, la Cour a jugé en ce sens, qu'en s'abstenant pendant plus de cinq ans de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à une décision judiciaire définitive et exécutoire, les autorités nationales ont, en l'occurrence, privé les dispositions de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention de tout effet utile " (paragraphe 45). En l'espèce, c'est moins le retard dans l'exécution que le refus d'exécuter que sanctionne la Cour: c'est l'omission de l'Administration de se conformer à une décision judiciaire définitive qui est illégale. La portée de l'obligation d'exécuter les décisions de justice que la Cour Européenne impose à l'Administration doit être clairement cernée. Une telle obligation signifie également que chaque État partie doit doter son ordre juridique interne des dispositions " légales " pertinentes, pour assurer une exécution effective des décisions de justice par l'Administration. L'arrêt Hornsby n'envisage aucune cause d'exonération de l'Administration de son obligation absolue d'exécution.

Ainsi, en droit français, aux termes de l'article 16 de la loi du 9 juillet 1991, portant réforme des procédures civiles d'exécution, l'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et autres titres exécutoires. A cet égard, il est donc permis de

penser que les solutions consacrées par la jurisprudence Couitéas du Conseil d'État dont l'Administration s'autorise, moyennant indemnisation le cas échéant, pour refuser d'exécuter, en leur prêtant le concours de la force publique, certaines décisions de justice ordonnant l'expulsion de locataires ou d'occupants sans titre, ne seraient pas admises par la jurisprudence de la Cour Européenne. Cette dernière a d'ailleurs déjà sanctionné ce comportement d'une Administration dans le passé : " tout en ne méconnaissant pas les difficultés pratiques soulevées par l'exécution d'un nombre très élevé d'expulsions, la Cour considère que l'inertie de l'Administration compétente engage la responsabilité de l'État sur le terrain de l'article 6 paragraphe 1 " (CEDH, 28 septembre 1995, Scollo c/Italie, série A, 315-C). En interdisant qu'une décision judiciaire " reste inopérante au détriment d'une partie ", l'arrêt Hornsby confirme cette position. Le refus d'exécution, quelle que soit la pertinence des motifs invoqués par l'autorité administrative pour fonder son abstention, ne saurait être légale.

Au total, pour vaincre l'opposition de l'Administration à exécuter les décisions de justice, l'ensemble des auteurs préconise une mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat avec pour corollaire l'obligation d'indemniser le justiciable lésé par le refus.

La Cour Européenne des Droits de l'Homme quant à elle, va plus loin pour déclarer illégale et interdire tout refus, quels qu'en soient les motifs, de prêter le concours de la force publique à l'exécution des décisions de justice.

Après cette revue de littérature, précisons la méthodologie adoptée pour notre étude.

§2: Méthodologie de l'étude

Elle s'articulera autour de deux points essentiels: la dimension empirique et l'approche théorique.

A- Dimension empirique

Basée sur l'observation, elle vise à mettre en relief la méthode d'enquête envisagée pour l'identification des causes réelles se trouvant à la base des problèmes. Ainsi, notre approche recouvre les étapes ci-après :

1- Objectif de la collecte des données

Notre enquête a pour objectif, de mobiliser les données relatives aux causes réelles qui fondent les problèmes identifiés, en vue de la vérification de nos hypothèses de base.

De manière spécifique, les enquêtes nous permettront de voir si :

- La résistance des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière est due à la consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux pendant la durée excessive du contentieux
- L'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice en matière foncière est due au souci de préserver l'ordre public

2- Cadre de l'enquête et population ciblée

Le cadre de notre étude est essentiellement composé du TPI et de la Cour d'Appel de Cotonou. La population mère concernée comprend les magistrats, les avocats et les huissiers de justice.

3- Nature de la collecte des données

Les données collectées au moyen d'un questionnaire d'entretiens directs avec les acteurs de la justice nous ont permis de vérifier les hypothèses émises. Si le questionnaire s'articule autour des problèmes spécifiques, les entretiens avec des personnes ressources (magistrats, avocats, professeurs de droit, huissiers de justice), ont permis de recueillir des informations complémentaires.

4- Echantillonnage

L'enquête a été effectuée auprès d'un échantillon de quarante personnes.

5- Spécification des données à mobiliser

Les données mobilisées au moyen des enquêtes sont relatives à :

- L'appréciation des enquêtés par rapport à la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière
- La justification de l'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière.

6- Conception du questionnaire

Le questionnaire a été exclusivement conçu, par rapport aux problèmes spécifiques identifiés au cours de notre étude.

7- Technique de dépouillement des données

Nous avons procédé au dépouillement manuel des données. En ce qui concerne leur traitement, nous avons eu recours en ce qui concerne les données numériques, au tableur Excel de "Microsoft" pour déterminer les pourcentages, afin de les comparer aux seuils de décisions retenus et en tirer les conclusions qui s'imposent.

8- Outils de présentation des données

Les résultats obtenus sont présentés dans des tableaux afin de vérifier les hypothèses .

B) Dimensions théoriques

Il s'agira, ici, de retenir les outils de vérification des hypothèses formulées par rapport à la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière(1) et par rapport à l'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière (2).

1) Choix théorique lié au problème de la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière

a - Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique, qui sera finalement retenue pour analyser le problème de la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière, est celle qui propose les conditions pour une élimination desdites résistances.

b- Seuil de décision pour une vérification de l'hypothèse liée à la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière

La question fondamentale qui concerne ce problème libellé ainsi :

- Qu'est ce qui, selon vous, explique les résistances des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière ?
- La consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux pendant la durée excessive du contentieux
- Le faible degré de juridicité des populations béninoises
- Le manque de précision dans les jugements et arrêts du nombre d'occupants illégaux concernés et des limites exactes de l'immeuble litigieux
- Autres (à préciser)

Pour résoudre ce problème nous retenons comme cause, toute réponse ayant un poids supérieur à zéro%.

2. Choix théorique lié au problème de l'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice rendue en matière foncière

a. Présentation de la théorie retenue

Pour résoudre le problème de l'opposition de l'Administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière, nous retiendrons l'approche théorique visant à contraindre l'Administration à se soumettre aux dispositions constitutionnelles et législatives qui l'obligent à prêter son concours à l'exécution des décisions de justice.

b. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de l'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière

La question fondamentale posée aux personnes ressources consultées pour la résolution de ce problème est formulée comme suit :

- Selon vous, à quoi peut-on imputer l'opposition de l'Administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière ?
 - La mauvaise qualité des décisions rendues en matière foncière
 - La méconnaissance des textes en vigueur
 - Les considérations politiques
 - Le souci de préserver l'ordre public
 - Autres (à préciser)

Pour résoudre ce problème, la cause ayant le poids le plus élevé sera retenue.

Les seuils de décision retenus, il convient de passer à l'enquête pour vérifier les hypothèses émises afin de trouver les solutions appropriées à la résolution de notre problématique.

Section 2 : Enquête de vérification des hypothèses et suggestions en vue d'une exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière

Nous aborderons d'une part, l'enquête et la vérification des hypothèses et, d'autre part, les approches de solution ainsi que leurs conditions de mise en œuvre.

§ 1: Enquête et vérification des hypothèses

A - Collecte des données

Les données ont été obtenues suite à une enquête qui ne s'est cependant pas déroulée sans certaines difficultés.

1- Préparation et réalisation des enquêtes

Elle est la suite logique du travail effectué lors de la conception du questionnaire dans la rubrique « dimension théorique ». Notre échantillonnage en vue de mobiliser les données se confond à la population cible composée d'un effectif de 40 personnes (15 magistrats, 20 avocats et 5 huissiers de justice).

S'agissant de l'élaboration du questionnaire, nous avons veillé à ce qu'une seule question fondamentale en rapport avec chaque problème spécifique soit posée.

Quant à la réalisation même de l'enquête, elle s'est déroulée au cours du premier bimestre de l'année deux mil neuf (2009).

L'enquête ne s'est cependant pas déroulée sans difficultés.

2- Difficultés rencontrées et limites des données

La première difficulté réside dans le fait que la plupart des enquêtés ayant des emplois de temps très chargés, ils ont pu difficilement dégager un peu de temps pour se consacrer à nos questions. Bien souvent, les enquêtés ont bien réceptionné les questionnaires en promettant d'y répondre pour aussitôt les égarer dans la pile de leurs dossiers. Après plusieurs échecs, nous avons donc résolu de ne plus laisser les questionnaires aux enquêtés et d'essayer de recueillir leurs réponses sur le champ.

La seconde difficulté a été d'enquêter chez les huissiers de justice. Entre les courriers de demande d'audience, les courriers de transmission de notre questionnaire pour enfin obtenir d'improbables rendez-vous, il a fallu beaucoup de temps, ce qui justement nous faisait défaut en cette période où il fallait préparer à la fois le mémoire, les derniers examens et finir correctement le stage pratique sans donner l'impression de négliger les travaux confiés par nos encadreurs.

Enfin, la troisième difficulté est « la banalisation » de nos enquêtes par plusieurs des personnes interrogées. Cette banalisation s'explique par le fait qu'étant en nombre restreint, ces enquêtés ont eu à répondre pour la plupart aux questions de la quarantaine d'auditeurs de justice que nous sommes cette année. Cette répétition devient forcément lassante pour les enquêtés si elle n'est pas simplement agaçante. On pourra donc s'interroger à juste titre sur le degré d'attention et le temps de réflexion accordés à ces questionnaires.

S'agissant des limites des données recueillies, elles sont inhérentes à la qualité et à la fiabilité des informations obtenues. Elles sont liées, au temps dont nous avons disposé pour réaliser cette étude.

Cependant ces difficultés ne sont pas de nature à affecter sérieusement la qualité des données recueillies.

B-Présentation, analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses

1- Présentation et analyse des résultats de l'enquête

Elles ont été faites par rapport à chaque problème spécifique identifié à savoir :

- La résistance des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière;
- L'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière.

- **Sur la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière.**

Précisons d'entrée que sur les quarante (40) questionnaires distribués, trente six (36) ont été récupérés soit un taux de 90% de l'échantillon (confère tableau n°4, annexe 7).

Notre préoccupation essentielle ici est de comprendre ce qui explique fondamentalement les résistances des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière. Ces résultats figurent dans le tableau n°5 ci-après

Tableau N°5 : Point des réponses à la question n°1 du questionnaire

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences Relatives
La consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux pendant la durée excessive du contentieux	24	66,66%
Le faible degré de "juridicité" des populations béninoises	4	11,11%
Le manque de précision dans les jugements et arrêts du nombre d'occupants illégaux concernés et des limites exactes de l'immeuble litigieux	8	22,22%
Autres	0	0%
TOTAL	36	100%

Source : Réponses à la question n°1 ainsi libellée :

- Qu'est ce qui, selon vous, explique les résistances des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière ?

L'analyse de ce tableau révèle que :

- Vingt quatre (24) personnes, soit 66,66%, ont répondu que la consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux pendant la durée excessive du contentieux est à la base des résistances des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière ;
- Quatre (4) personnes soit, 11, 11%, ont quant à elles estimé que c'est plutôt le faible degré de "juridicité "des populations qui justifie ces résistances ;
- Huit (8) personnes soit, 22, 22%, trouvent dans les imprécisions des jugements et arrêts, la cause de ces résistances.

Il résulte de l'analyse des résultats obtenus relativement à cette préoccupation que la cause fondamentale liée au problème spécifique n°1 réside dans la consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux pendant la durée excessive du contentieux.

- **Sur l'opposition de l'Administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière.**

L'enquête réalisée nous a permis d'élaborer le tableau n°6 ci-après.

Tableau N°6 : Point des réponses à la question n°2 du questionnaire

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
La mauvaise qualité des décisions rendues en matière foncière	03	8,33%
La méconnaissance des textes en vigueur	02	5,55%
Les considérations politiques	16	44,44%
Le souci de préserver l'ordre public	13	36,11%
Autres (mauvaise interprétation des textes en vigueur)	02	5,55%
TOTAL	36	100%

Source : Réponses à la question n°2 ainsi libellée :

- Selon vous, à quoi peut – on imputer l'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière ?

L'analyse de ce tableau révèle qu'à la question de savoir à quoi serait due l'opposition de l'Administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière, deux (2) personnes, soit 5,55 %, ont avancé une cause différente de celles que nous avons soupçonnées. Selon elles, l'opposition de l'Administration serait due à une mauvaise interprétation des textes. L'Administration connaîtrait les textes en vigueur mais en ferait parfois sciemment une mauvaise interprétation et une mauvaise application. En effet, disent-elles, dans le processus d'exécution forcée nécessitant l'usage de la force publique, les préfets profitent de l'information qui leur est faite pour bloquer l'exécution alors qu'ils n'en ont légalement pas le droit.

Deux (02) personnes, soit 5,55%, voient par contre dans cette opposition de l'Administration, une méconnaissance pure et simple des textes en vigueur.

Trois (03) personnes, soit 8,33%, ont répondu que c'est la mauvaise qualité des décisions rendues qui explique cette opposition de l'Administration.

Treize (13) personnes expliquent cette opposition de l'Administration par le souci de préserver l'ordre public. L'hypothèse que nous avons émise recueille ainsi 36,11% des avis exprimés. Cette cause que nous avons supposée vient ainsi en deuxième position après une autre cause que nous avons écartée. En effet, seize (16) personnes, soit 44,44%, des avis recueillis expliquent l'opposition de l'Administration non pas par le souci de préserver l'ordre public, mais par la prise en compte de considérations politiques. Pour cette majorité de personnes, l'argument tiré de la préservation de l'ordre public n'est qu'une façade qui cache des calculs politiques. L'Administration sacrifierait ainsi le droit et la légalité sur l'autel de la politique. Ces personnes expliquent que ce n'est pas l'exécution des décisions qui cause des troubles à l'ordre public mais plutôt l'inexécution.

2-Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

- **Vérification des hypothèses**

Elle consiste à confronter le fruit de l'analyse des données avec les seuils de décision précédemment retenues et à poser en conséquence le diagnostic qui en découle. Les hypothèses seront donc vérifiées l'une après l'autre.

** Degré de vérification de l'hypothèse n°1*

Le seuil de décision fixé pour l'éradication de la ou des causes justificative (s) de la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière est toute cause ayant un poids différent de zéro. Or l'analyse des données recueillies de l'enquête a révélé que cette résistance des populations est due :

- A la consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux pendant la durée excessive du contentieux : 66,66%
- Au faible degré de juridicité des populations béninoises : 11,11%
- Au manque de précision dans les jugements et arrêts du nombre d'occupants illégaux concernés et des limites exactes de l'immeuble litigieux : 22,22%

Les trois causes ont obtenu des poids différents de zéro et méritent en conséquence d'être retenues. Ainsi l'hypothèse n°1 selon laquelle, la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière est due à la consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux pendant la durée

excessive du contentieux, se trouve partiellement vérifiée puisque deux autres causes sont venues s'ajouter à celle que nous avons supposée.

* *Degré de vérification de l'hypothèse n°2*

Le seuil de décision retenu pour éradiquer les causes de l'opposition de l'Administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière est la cause ayant obtenu le pourcentage le plus élevé. Or, il résulte de l'analyse des résultats de l'enquête que la cause que nous avons retenue dans notre hypothèse ne vient qu'en deuxième position. Une autre cause est apparue plus importante. Il s'agit des considérations électoralistes. Les causes se présentent alors par ordre d'importance de la façon suivante :

- Les considérations politiques : **44,44%**;
- Le souci de préserver l'ordre public : **36,11%**
- La mauvaise qualité des décisions rendues en matière foncière : **8,33%**
- La méconnaissance des textes en vigueur : **5,55%**.
- La mauvaise interprétation des textes en vigueur : **5,55%**.

A la lumière de ces résultats et par rapport au seuil de décision fixé, la cause du problème spécifique n°2 réside dans les considérations politiques. Il convient donc de dire que l'hypothèse n°2 selon laquelle l'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière est due au souci de préserver l'ordre public, n'est pas validée.

- **Etablissement du diagnostic**

Par rapport au problème spécifique n°1, notre hypothèse de départ étant vérifiée, nous établissons alors le diagnostic suivant : " *La résistance des populations à l'exécution des*

décisions de justice en matière foncière est due à la consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux pendant la durée excessive du contentieux".

Quant au problème spécifique n°2, l'hypothèse de départ s'étant révélée non vérifiée par suite de l'enquête, nous pouvons désormais poser le diagnostic suivant : "*L'opposition de l'Administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière est due à la prise en compte de considérations politiques.*"

Les causes réelles déterminées, le diagnostic établi, il ne nous reste alors qu'à proposer des approches de solutions pouvant permettre d'éradiquer ces causes et de parvenir en conséquence à réaliser notre objectif général.

§2 - Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.

Il importe de rappeler que l'objectif général de cette étude est de suggérer les conditions et méthodes pour une exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière. Le diagnostic de notre étude ayant été établi après vérification de nos différentes hypothèses, nous pouvons dès à présent trouver des solutions aux différents problèmes identifiés et préciser les conditions de mise en œuvre de ces solutions.

A- Approches de solutions

La démarche consiste ici à suggérer des conditions et méthodes objectives pour vaincre les résistances de l'Administration et des populations à exécuter les décisions de justice rendues en matière foncière. Il s'agit donc d'enrayer les faiblesses et de raffermir les forces inventoriées lors de l'état des lieux.

1- Approches de solutions au problème de la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière

Nous avons posé comme diagnostic que la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière est due à la consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux pendant la durée excessive du contentieux. Vaincre la résistance des populations revient donc à rendre des décisions irréprochables dans un délai raisonnable pendant lequel l'immeuble litigieux sera frappé d'indisponibilité.

a) Rendre des décisions techniquement irréprochables

La première solution pour vaincre la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière est de réduire au maximum dans les décisions rendues en matière foncière les éléments qui peuvent constituer une source de difficulté d'exécution et alimenter ainsi les résistances observées.

Ainsi les magistrats en charge de ces dossiers doivent s'entourer de toutes les garanties possibles pour rendre leurs décisions irréprochables. Ces dernières ne doivent plus contenir les imprécisions qui en empêchent l'exécution. Les juges doivent pour ce faire se transporter sur les immeubles litigieux dès que le dossier l'exige. Toutes choses qui leur permettraient d'apprécier les limites exactes et le nombre d'occupants qui seront concernés par la décision à intervenir. Ils ne doivent plus se fier exclusivement aux rapports d'experts. Ils doivent rejeter tout rapport, qui, au lieu de répondre avec précision aux questions posées, se préoccupe de trancher un litige qu'il ne revient pas à l'expert de résoudre. Il faut donc une vigilance plus accrue des magistrats.

Une décision irréprochable suppose également une mise en œuvre de la responsabilité pénale notamment de toutes les personnes dont le rôle est d'éclairer le juge, mais qui

l'induisent régulièrement en erreur. Ainsi les faux rapports d'expertise, les levés topographiques falsifiés et les faux témoignages devront être pénalement poursuivis à l'initiative du Parquet informé par le juge en charge du dossier.

Enfin, rendre une décision irréprochable revient à procéder à une application stricte des textes régissant le foncier et surtout à éviter toute attitude qui pourrait faire croire au justiciable que le juge a pris fait et cause pour son adversaire. Au Bénin plus qu'ailleurs, en matière foncière plus que dans les autres matières, on sait que le justiciable explique souvent la perte d'un procès par la corruption du juge. Il s'agira donc pour ce dernier de faire extrêmement attention à cet ensemble de situations, d'ordinaire insignifiantes, mais qui dans ce cas, pourraient alimenter la rumeur qu'il a été entrepris par l'une des parties.

b) Rendre les décisions dans un délai raisonnable

La deuxième grande solution au problème de la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice en matière foncière est d'éviter la consolidation apparente des droits de propriété des occupants illégaux pendant la durée du contentieux. La nécessité de s'entourer de toutes les garanties à la reddition d'une décision irréprochable ne doit pas conduire le magistrat à laisser traîner en longueur le contentieux.

Ainsi les juges en charge de cette matière doivent procéder le plus souvent que possible à des renvois de cause à brève date. Ils doivent éviter de tomber sous le coup du dilatoire des avocats qui en fonction des dossiers et de leur position ont parfois intérêt à « geler » la procédure. Les juges peuvent ainsi se fixer à titre de boussole un délai à ne pas dépasser pour régler chaque contentieux.

Les juges doivent également veiller au respect des délais impartis aux experts pour le dépôt de leurs rapports et au besoin procéder à leur relance le plus souvent que possible. Chaque juge doit avoir à l'esprit que plus il tarde à rendre sa décision, plus l'exécution de celle-ci est compromise.

c-) Assurer le respect de l'ordonnance n°70-3/MJL du 28 janvier 1970, frappant d'indisponibilité les immeubles litigieux

Notre troisième suggestion consiste à faire respecter aussi bien par les magistrats que par les justiciables les dispositions de l'ordonnance n°70-3/MJL du 28 janvier 1970, frappant d'indisponibilité les immeubles litigieux. Cette ordonnance interdit toute aliénation, toute nouvelle construction ou installation sur les immeubles litigieux. En droit civil moderne, le point de départ de cette indisponibilité court du jour de l'assignation. En droit coutumier, cette indisponibilité court du jour où le Président constate par ordonnance, la saisine du tribunal. Ainsi l'indisponibilité est de droit en cas de contestation d'un droit de propriété. En droit civil moderne, la première assignation rend l'immeuble litigieux indisponible tandis qu'en droit coutumier le Président doit, même en l'absence de toute demande des parties, prendre une ordonnance constatant la saisine du tribunal et rendant indisponible l'immeuble litigieux.

Les justiciables doivent donc être sensibilisés sur l'existence et le contenu de cette ordonnance et des possibilités qu'elle leur offre en cas de violation de l'indisponibilité qui frappe l'immeuble litigieux. En cas d'aliénation d'un immeuble litigieux, le justiciable qui en est victime doit savoir qu'il peut porter l'affaire devant le Tribunal Correctionnel qui punit l'auteur de la violation des peines prévues à l'article 405 du Code Pénal en même temps qu'il ordonne l'expulsion des personnes installées sur le bien indisponible.

Les juges statuant en droit coutumier doivent prendre l'ordonnance d'indisponibilité en cas de contestation d'un droit de propriété même en l'absence de toute demande des parties. Les juges doivent ainsi se conformer à l'article 2 alinéa 2 de l'ordonnance n°70-3/MJL du 28 janvier 1970 qui leur fait obligation de prendre cette ordonnance. C'est dire que la pratique actuelle qui consiste à prendre l'ordonnance d'indisponibilité dans de rares dossiers, à la demande des parties doit être changée. L'efficacité des décisions rendues au terme du procès en dépend.

La prise effective de cette ordonnance en matière coutumière, la sensibilisation des populations aux conséquences de la violation de cette ordonnance et la mise en mouvement effective de l'action publique en cas de violation contribueront à la diminution des transactions passées sur les immeubles pendant la durée du contentieux. Cette diminution des transactions aura une conséquence directe sur l'exécution efficace des décisions rendues en matière foncière.

2 - Approches de solutions au problème de l'opposition de l'Administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière

Nous avons posé comme diagnostic que l'opposition de l'Administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière est due à la prise en compte de considérations électoralistes. Une majorité des personnes entendues au cours de nos enquêtes ont en effet affirmé que le souci de la préservation de l'ordre public avancé par le pouvoir exécutif pour faire obstacle à l'exécution des décisions de justice était le plus souvent un prétexte et qu'il fallait rechercher dans le souci de ne pas mécontenter une grande majorité de la population, et donc des électeurs potentiels, la véritable raison de ce refus.

Vaincre l'opposition de l'Administration revient donc à prendre en compte la cause du refus avancée par elle et celle, réelle, révélée par nos enquêtes. Il faudra donc, minimiser tout risque de trouble à l'ordre public dans l'exécution des décisions de justice et contraindre ensuite l'Administration à faire face à ses obligations une fois privée de « l'argument officiel » qui fonde son refus d'exécuter.

a) Minimiser les troubles à l'ordre public lors de l'exécution des décisions de justice en matière foncière

Les troubles potentiels à l'ordre public lors de l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière résultent des résistances que peuvent opposer les populations à l'exécution desdites décisions. Ainsi, pour une réduction des risques de troubles, il faudra en revenir aux solutions préconisées plus haut. Il s'agit notamment de:

- Eviter la consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux des immeubles litigieux ;
- Réduire le délai de traitement des dossiers fonciers ;
- Rendre des décisions techniquement irréprochables ;
- Rendre des décisions précisant les limites exactes des immeubles concernés et la qualité des personnes en cause ;
- Eviter toute transaction sur un immeuble litigieux en assurant le respect de l'ordonnance n°70-3/MJL du 28 janvier 1970 frappant d'indisponibilité les immeubles litigieux y compris surtout dans son aspect pénal.

Une fois ces solutions mises en œuvre et l'Administration privée de son argument officiel, elle pourra être contrainte à exécuter les décisions de justice rendues en matière foncière

b) Contraindre l'Administration à exécuter les décisions de justice

Le titulaire d'un droit de propriété consacré par une décision de justice dont l'exécution est bloquée par l'Administration peut traduire celle-ci devant la justice. La saisine de la juridiction administrative par un recours de plein contentieux aura pour objet de mettre en jeu la responsabilité de l'Administration dans l'inexécution de la décision de justice. L'Administration condamnée sera alors contrainte soit de procéder à l'exécution de la décision de justice soit de procéder à l'indemnisation du titulaire du droit lésé.

Une sensibilisation devra donc être faite à l'intention des populations pour susciter le plus souvent ce genre d'action en justice et contraindre l'Administration à se soumettre à la loi.

Le rôle de la Cour Constitutionnelle sera aussi déterminante dans ce processus de contrainte de l'Administration. Elle devra confirmer sa jurisprudence inaugurée par sa décision DCC 07-175 du 27 décembre 2007 et déclarer contraire à la Constitution⁴³ toute opposition de l'Administration ou toute inexécution dans un délai raisonnable d'une décision de justice rendue en matière foncière.

Au total, pour une exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière, il faut dès à présent mettre fin à l'impunité tant de l'Administration que des particuliers qui résistent abusivement à la chose jugée et violent les lois de la République.

⁴³ Notamment en ce qu'elles violent l'article 22 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 garantissant le droit à la propriété

B- Conditions et recommandations pour la mise en œuvre des solutions et construction du tableau de synthèse de l'étude

1-Conditions de mise en œuvre et recommandations

La mise en œuvre des solutions sus proposées à la résolution des difficultés d'exécution des décisions de justice en matière foncière dépend de la réalisation de certaines conditions (a). Dans cette optique, nous ferons des recommandations précises aux animateurs des institutions susceptibles d'impulser les réformes souhaitées (b).

a) Les conditions de mise en œuvre

La condition préalable à la mise en œuvre de ces solutions est la réduction des contentieux fonciers et partant du flux de dossier soumis à l'analyse du juge. Comment en effet rendre une décision techniquement irréprochable dans un délai raisonnable avec un rôle pléthorique ?

Comme nous l'avons souligné tout au long de l'étude, les contentieux fonciers autour des immeubles immatriculés sont de loin moins nombreux que ceux portant sur les immeubles de tenure coutumière. On sait en effet que la force de l'immatriculation réside en deux points : elle offre une preuve officielle préconstituée de propriété et le titre foncier délivré au terme de la procédure est intangible.

La première condition de mise en œuvre de nos solutions sera ainsi l'allègement de la procédure et du coup de l'immatriculation pour permettre au grand nombre de béninois de procéder à l'immatriculation de leurs terres et ainsi réduire considérablement les contestations de leur droit de propriété.

Un grand nombre de contentieux foncier est également consécutif à la réalisation des opérations de lotissement. Bien souvent ces opérations interviennent après l'installation des populations sur les fonds à lotir.

La deuxième condition de réalisation de nos solutions est que le lotissement précède l'installation des populations.

La troisième condition réside en la modification de la législation foncière. En effet, conformément à l'article 320 du coutumier du Dahomey, « la prescription n'existe dans aucune coutume ». Avec l'évolution de la conception des droits fonciers coutumiers et le recul de l'exo intransmissibilité, la terre est devenue un bien marchand objet de plusieurs transactions. Il faut donc coller à cette évolution par une législation qui organiserait une véritable prescription acquisitive. Cette réforme législative aura pour avantage de sécuriser davantage les terres de tenure coutumière et de réduire le nombre de contentieux fonciers soumis au juge.

La quatrième condition est l'établissement d'un répertoire fiable par localité, de toutes les terres, propriété de l'Etat, des collectivités locales et des particuliers. Ces répertoires devront être mis à la disposition de chaque juridiction compétente pour faciliter l'information des juges et aider à rendre des décisions irréprochables.

La dernière condition est l'éducation des populations sur les modes les plus sécurisés d'acquisition des immeubles.

b) Recommandations

L'Etat béninois doit moderniser le service de la conservation foncière et créer ses démembrements dans tous les départements en vue de faciliter l'accès à l'immatriculation au grand nombre.

L'Administration des Domaines doit répertorier tous les domaines immatriculés au nom de l'Etat et mettre ce répertoire à la disposition de chaque juridiction compétente.

Le Ministère de la Justice doit initier un projet de loi organisant la prescription acquisitive en droit foncier coutumier.

2- Réalisation du tableau de synthèse de l'étude (T.S.E)

Elle consistera à récapituler dans un tableau tout le travail fait depuis la problématique jusqu'aux approches de solutions pour l'éradication des causes réelles justifiant les différents problèmes identifiés en passant par, la fixation des objectifs, la formulation des hypothèses et l'établissement des diagnostics (confère tableau N° 7 ci-après).

CONCLUSION GENERALE

Les rapports du Béninois à la terre ont considérablement évolué ces dernières années sous l'influence de facteurs sociaux, culturels et économiques. Ces mutations ont toutefois laissé intact l'attachement profond du Béninois à sa terre. Le rêve de chaque Béninois est d'avoir une parcelle en pleine propriété, qu'importe si celle-ci se situe dans un bas-fond ou dans quelque autre endroit impropre à l'habitation. Le recul de l'exo - intransmissibilité des terres a permis une explosion des transactions foncières avec comme corollaire une inflation des contentieux fonciers devant les juridictions. Cependant, l'exécution des décisions rendues en cette matière continue de soulever d'énormes difficultés : résistance des populations ou opposition de l'Administration. Ces difficultés qui surgissent lors de l'exécution apparaissent comme une violation d'un droit pourtant consacré par notre Constitution : le droit à la propriété.

Ces constats nous ont conduit à faire des propositions pour une exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière : réduction de la durée des contentieux, amélioration de la qualité des décisions, respect de l'ordonnance frappant d'indisponibilité les immeubles litigieux, mise en œuvre de la responsabilité de l'Administration pour inexécution des décisions de justice ou encore réforme législative. La mise en œuvre efficace de toutes ces solutions dépend de la réalisation de certaines conditions et de l'accomplissement de certains actes par les responsables à divers niveaux.

La condition essentielle à la réalisation de ces solutions est la réduction du flux des dossiers soumis au juge. Il faut alors agir sur les sources du contentieux par la prévention : rendre plus accessible l'immatriculation des terres, faire précéder le lotissement et la viabilisation des fonds à l'installation des populations et organiser une prescription acquisitive en droit foncier coutumier.

Dans ces actions préventives, le pouvoir exécutif devra prendre ses responsabilités en créant les démembrements de la conservation foncière et en mettant en place une politique hardie de lotissement des espaces non encore occupés avant toute installation des populations. Le service des domaines devra élaborer et mettre à la disposition des juridictions un répertoire fiable des terres. Le Ministère de la Justice devra concevoir et soutenir le projet de loi organisant la prescription acquisitive en droit foncier coutumier.

Nous avons essayé au bout de ces quelques pages d'apporter notre contribution à l'exécution des décisions de justice en matière foncière. Cependant, sans renier tout ce que nous venons de développer, nous pensons que le véritable problème du foncier en République du Bénin n'est pas lié aux textes mais au recul de la morale dans la gestion des affaires de la cité. L'adoption des meilleurs textes ne résoudra pas le problème. Les textes ne valent en effet que ce que les hommes veulent bien en faire.

En guise de conclusion à cette étude, c'est à un réarmement moral et à un renouveau de la vertu que nous voulons, humblement, en appeler.

BIBLIOGRAPHIE

- 1 ASSI-ESSO, A., (1999) : « Commentaire de l'acte uniforme portant procédure simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution », *Juriscop* ;
- 2 CRINOT, L (1990) « L'accès à la terre et à l'eau en milieu rural : le contexte juridique en vigueur au Bénin » in Revue béninoise des sciences juridiques et administratives N° spécial (décembre) : 55
- 3 CADIET, L., (1992) : « *Droit judiciaire privé.* », Paris, LITEC.
- 4 CORNU, G., (2005) : « *Vocabulaire juridique.* », Paris, PUF.
- 5 DJOGBENOU, J. (2006) « L'exécution forcée » (Législation béninoise et droit OHADA), Collection Droit posé, Ed JURIS OUANILO
- 6 DJOGBENOU, J. (2006), « La formation de la décision judiciaire en matière foncière au Bénin et les difficultés d'exécution », inédit
- 7 DOSSOUMON, S (2007) « Contentieux administratif au Bénin et au Togo », Ed IPI
- 8 HARANGER, D. et SOL, B. (1930) « Recueil Général et Méthodique de la législation et de la réglementation des colonies françaises », Paris, Société d'éditions géographiques, maritimes et coloniales.
- 9 KOUASSIGAN, G. A., (1966) : « *L'homme et la terre.* », Nancy.
- 10 GBAGUIDI N. (1997) « La revendication du monopole foncier de l'Etat, l'intangibilité du titre foncier et l'accès à la terre au Bénin » in Journal of legal pluralism and unofficial law N° 39 /97
- 11 GBAGUIDI N. (2006) « Réflexion sur l'unification des voies d'accession à la propriété au Bénin »; inédit
- 12 GBAGUIDI N. (2006), « L'accession à la propriété foncière en droit positif béninois » ; inédit
- 13 GUILLIEN, et VINCENT, J., (1993) : « *Lexique des termes juridiques.* », Paris, dalloz.
- 14 LEMAIRE, M., (1956):«*Répertoire de procédure civile et commerciale.* », Paris, Encyclopédie Dalloz.
- 15 LONG, M ; WEIL, P. BRAIBANT, G. DELVOLVE, P. GENEVOIS, B., « Les grands arrêts de la jurisprudence administrative », Dalloz 14eme éd,
- 16 MONSI J. B. (2006) « L'ordre public et l'exécution des décisions de justice » ;_inédit
- 17 ROBERT, A., (1954) : « *L'évolution des coutumes de l'ouest africain et la législation française.* », Thèse, Strasbourg

- 18 Le ROY, E (1991) : « *La sécurisation foncière.*», ORSTOM, col.
- 19 VERDIER, R. (1971) : « L'ancien et le nouveau droit foncier de l'Afrique », in le droit et la terre en Afrique au sud du Sahara ; G.P. Maisonneuve et Larose
- 20 VINCENT, J et PREVAULT, J (1984) : « *Voies d'exécution et procédures de distribution* », Paris Dalloz
- 21 VINCENT, J. et GUINCHARD, S., (2001) : « *Procédure civile.*», Paris, Dalloz.
- 22 PAUTRAT R., « *La justice locale et la justice musulmane en AOF* » pp 267

- 23 Code de procédure civile français de 1958.
- 24 Nouveau code de procédure civile français, Dalloz, édition 2005.
- 25 O.H.A.D.A. : Traités et Actes uniformes commentés et annotés, Juriscope, édition 2002
- 26 Loi N° 90 32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin
- 27 Loi 65 25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey
- 28 Loi n°2001 -37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin
- 29 Loi 2007-03 du 30 janvier 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin
- 30 Ordonnance n° 70-3 D/MJL du 28 janvier 1970, frappant d'indisponibilité les immeubles litigieux, assurant l'exécution des décisions de justice et portant interdiction de vente d'immeuble d'autrui ; JORB du 1^{er} mai 1970
- 31 Décret du 03 décembre 1931 réorganisant la justice locale en Afrique occidentale française
Arrêté général n°799j du 04 mars 1938 réglementant en droit local les voies d'exécution en matière civile et commerciale

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

Annexe N°1 : Tableau n° 8 Aperçu de la durée du traitement des dossiers par la première chambre de droit civil traditionnel (Biens) du TPI de Cotonou

Annexe N°2 : Tableau n° 9 Aperçu de la durée du traitement des dossiers par la chambre civile de droit traditionnel (Biens) de la Cour d'Appel de Cotonou.

Annexe N°3 : Guide d'entretien avec la présidente de la chambre nationale des huissiers de justice

Annexe N°4 : Questionnaire.

Annexe N°5 : Point du questionnaire.

Annexe N°6 : Décision DCC 07-175 du 27 décembre 2007.

ANNEXE N°1 :

Tableau n° 8 : Aperçu de la durée du traitement des dossiers par la première chambre de droit civil traditionnel (Biens) du TPI de Cotonou

REF DOSSIER	Objet	Date 1ere Audience	Nombre de renvoi	Nombre de rabat de délibéré	Nombre de délibéré prorogé	Durée provisoire de traitement
66/1980	Revendication de droit de propriété	13/07/1980	39	-	11	28 ans 0 5mois
178/1991	Confirmation de droit de propriété	25/07/1991	62	02	01	17 ans 05 mois
56/1993	Revendication de droit de propriété	25/03/1993	68	02	01	15 ans 09 mois
139/1993	Contestation de droit de propriété	24/06/1993	57	03	06	15 ans 06 mois
90/1994	Reddition de compte et partage successoral	25/08/1994	42	03	03	14 ans 04 mois
400/1995	Licitacion de biens successoraux et partage judiciaire	22/06/1996	54	-	-	12 ans 10 mois
92/1996	Contestation de droit de propriété	23/04/1996	55	-	-	12 ans 08 mois
72/1997	Contestation de droit de propriété	03/07/1997	39	01	01	11 ans 05 mois

Source : Analyse des cartes d'audience d'un échantillon de huit dossiers au niveau de la première chambre de droit civil traditionnel (Biens) du TPI de Cotonou (décembre 2008)

Annexe N°2 :

Tableau n° 9 : Aperçu de la durée du traitement des dossiers par la chambre civile de droit traditionnel (Biens) de la Cour d'Appel de Cotonou.

REF DOSSIER	Objet	Date 1ere Audience	Nombre de renvoi	Nombre de rabat de délibéré	Durée provisoire de traitement
102/RG/76	Revendication de droit de propriété	23/02/1977	53	-	31 ans 10 mois
15/RG/91	Revendication de droit de propriété	17/04/1991	66	-	17 ans 08 mois
77/RG/91	Contestation de droit de propriété	06/11/1991	46	-	17 ans 01 mois
03/RG/93	Revendication de droit de propriété	10/03/1993	56	01	15 ans 09 mois
03/RG/96	Confirmation de droit de propriété	27/03/1993	45	-	12 ans 09 mois
94/RG/97	Confirmation de droit de propriété	07/01/1998	38	02	10 ans 11 mois
98/RG/97	Contestation de droit de propriété	16/01/1998	41	01	10 ans 11 mois
24/RG/99	Revendication de droit de propriété	23/07/1999	36	-	10 ans 11 mois
118/RG/99	Confirmation de droit de propriété	07/04/2000	38	01	09 ans 05 mois
114/RG/99	Contestation de droit de propriété	13/08/1999	26	01	09 ans 03 mois

Source : Analyse des cartes d'audience d'un échantillon de 10 dossiers au niveau de la chambre de droit civil traditionnel de la Cour d'Appel de Cotonou (Décembre 2008)

Annexe N°3 :

Guide d'entretien avec la présidente de la chambre nationale des huissiers de justice

Thème de mémoire : Contribution à l'exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière

Guide d'entretien :

- 1- A quels niveaux les huissiers interviennent ils dans l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière ?
- 2- Comment se manifestent les difficultés d'exécutions des décisions rendues en matière foncière par les juridictions béninoises ?
- 3- Quelles sont les causes de ces difficultés d'exécution ?
- 4- Quelles sont les solutions envisageables à court et moyen terme pour faciliter l'exécution de ces décisions ?
- 5- Quelles sont les réformes envisageables à long terme pour éliminer les difficultés d'exécution de ces décisions ?
- 6- Existe – t- il des statistiques sur le taux d'exécution de ces décisions ?
- 7- En moyenne combien de décision de ce type exécutez vous par an ?
- 8- Depuis la décision du gouvernement béninois le 12 octobre 2007 de suspendre l'exécution des décisions de justice en matière foncière et la décision de la cour constitutionnelle qui s'en est suivie, ce genre de décision de justice est elle exécutée ?
- 9- Dans l'hypothèse d'une réponse affirmative à la question précédente, pouvez vous me fournir les statistiques relatives à l'exécution de ces décisions depuis cette période ?
- 10- Quelle est la part de responsabilité des justiciables, des acteurs de la justice (Magistrat, Huissier, notaire, avocat...) et du pouvoir exécutif dans le développement des difficultés rencontrées dans l'exécution de ces décisions ?

Annexe N°4 :
Questionnaire d'enquête

Mesdames, Messieurs,

Le présent questionnaire qui se veut anonyme s'inscrit dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation des auditeurs de justice à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) portant sur le thème intitulé : « Contribution à l'exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière »

Il a pour objectif d'identifier les causes réelles de l'opposition de l'administration et des résistances des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière.

D'avance, nous vous remercions pour votre attention et vous assurons que vos réponses seront exploitées à bon escient.

Veuillez répondre aux questions ci-après en cochant la case correspondante.

1° Qu'est ce qui selon vous explique les résistances des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière ?

- La consolidation apparente du droit de propriété des occupants illégaux pendant la durée excessive du contentieux.....
- Le faible degré de juridicité des populations béninoises.....
- Le manque de précision dans les jugements et arrêts du nombre d'occupants illégaux concernés et des limites exactes de l'immeuble litigieux.....
- Autres (A préciser).....
.....
.....

2° Selon vous à quoi peut-on imputer l'opposition de l'Administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière ?

- La mauvaise qualité des décisions rendues en matière foncière
- La méconnaissance des textes en vigueur.....
- Les considérations politiques
- Le souci de préserver l'ordre public.....
- Autres (à préciser).....
.....

ANNEXE N°5 :

Tableau n°4 : Point sur le questionnaire

Questionnaire	Nombres	Taux
Distribués	40	100%
Récupérés	36	90%
Exploités	36	90%

Source : Collecte des questionnaires distribués

Annexe °6 :

Décision DCC 07-175 du 27 décembre 2007 de la Cour Constitutionnelle de la
République du Bénin

Cour Constitutionnelle du Bénin **Décision DCC 07-175 du 27 décembre 2007**

La Cour constitutionnelle,

Saisie des requêtes des 15, 16, 17, 29 octobre, 20 et 27 novembre 2007 en registrées respectivement à son Secrétariat les 16, 17, 22, 29 octobre, 20 et 29 novembre 2007 sous les numéros 2345/161/REC, 2357/164/REC, 2392/168/REC, 2436/172/REC, 2567/184/REC, 2618/189/REC par lesquelles Mademoiselle Jeanne Oboubé Vele et Messieurs Georges Constant Amoussou, Serge Roberto Prince Agbodjan, Nestor Houngbédji, Armand Hodonou, Urbain Stanislas Amègbédji forment un recours en inconstitutionnalité de la [décision du Conseil des ministres du 10 octobre 2007](#) relative à la suspension de l'exécution des décisions de justice rendues en matière domaniale en milieu urbain ;

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 Jacques Mayaba en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que les requérants soutiennent que la décision du Conseil des ministres ordonnant la suspension de l'exécution des décisions de justice en milieu urbain viole les articles 22, 2G, 34, 35, 59, 98, 125, 126, 127, 131 de la Constitution, 1, 2, 3 de la [Loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin](#) ; que certains d'entre eux affirment que cette décision du Conseil des ministres s'analyse comme une véritable dépossession du citoyen de son droit de propriété consacré par l'article 22 de la Constitution ; qu'en effet le plaideur aux termes d'une procédure contradictoire devant une juridiction se voit reconnaître son droit de propriété mais ne peut pas jouir de ce droit ; qu'ils dénoncent par ailleurs l'immixtion du pouvoir exécutif dans le judiciaire au mépris du principe de la séparation des pouvoirs édicté par la Constitution en ses articles 125 et 126 ; qu'ils estiment qu'en décidant de surseoir à l'exécution des décisions de justice devenues définitives, le gouvernement s'ingère dans le fonctionnement de la justice et se permet de remettre en cause les décisions rendues ; qu'ils déclarent que la concertation annoncée entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif en vue de trouver les voies d'une exécution amiable des décisions de justice apparaît également comme une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs dans la mesure où elle vise à apprécier le fonctionnement du judiciaire et à lui imposer des sujétions que le constituant n'a pas prévues que selon ces requérants l'exécution des décisions de justice fait partie intégrante du procès ; qu'ils allèguent par ailleurs que le gouvernement par cette décision incite les autorités chargées de l'exécution des décisions de justice à mépriser l'ordre constitutionnel et à violer les lois et règlements de la République ; qu'ils prétendent qu'en imposant par une simple décision au lieu d'une loi des restrictions au droit de jouissance des citoyens, le gouvernement viole les dispositions de l'article 98 de la Constitution ; qu'ils expliquent qu'aux termes de l'article 59 de la Constitution le gouvernement est plutôt tenu de prêter main forte à l'exécution des décisions de justice au lieu de s'y opposer ;

Considérant que d'autres requérants ajoutent, tout en dénonçant la violation du principe de la séparation des pouvoirs, que le règlement du problème foncier au Bénin ne saurait se limiter à la suspension de l'exécution des décisions de justice mais devait surtout se préoccuper d'une réforme courageuse et juste de tout le système foncier à travers des textes législatifs cohérents et des procédures adéquates ; qu'ils soutiennent en outre que la décision du Conseil des ministres porte atteinte au principe de l'Etat de droit et à celui

de l'égalité de tous les citoyens devant la loi ; qu'ils précisent par ailleurs que conformément aux dispositions de l'article 147 de la Constitution aux termes desquelles les traités ou accords régulièrement ratifiés ont dès leur publication une autorité supérieure à celle des lois le Bénin qui a ratifié le traité de l'OHADA est tenu de prêter main forte à l'exécution des décisions de justice sous peine d'être condamné à des dommages intérêts ;

Considérant qu'à l'appui de leurs prétentions, les requérants rappellent la jurisprudence de la Haute Juridiction sur le principe de la séparation des pouvoirs ; que par Décision DCCOOO005 du 26 janvier 2000 la Cour a dit et jugé : " Considérant que la Constitution dispose en son article 125 alinéa 1. " Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif et en son article 126 alinéa 2. " Les juges ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi" et enfin en son article 59. " Le président de la République assure l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice " ; qu'il résulte de la lecture combinée et croisée de ces dispositions que ni le législatif ni l'exécutif ne doivent s'immiscer dans l'exercice du pouvoir judiciaire " ; qu'ils concluent en demandant à la Cour de déclarer contraire à la Constitution la décision de suspension de l'exécution de toutes les décisions de justice ayant pour but les déguerpissements et les démolitions et d'ordonner la publication de la décision de la Cour dans les mêmes formes et conditions que la décision querellée ;

Considérant que les six recours portent sur le même objet et tendent aux mêmes fins, qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Secrétaire général du Gouvernement déclare : " ... La dualité juridique (droit coutumier et droit moderne) qui caractérise le foncier au Bénin et la très forte pression de nos populations sur la terre exacerbent de fréquents conflits domaniaux surtout en milieu urbain et péri urbain ;

Pour le règlement de ces litiges domaniaux, les citoyens optent soit pour un règlement administratif devant les services compétents de l'administration publique, soit pour un règlement judiciaire devant les juridictions. Mais les décisions de justice qui sont rendues par nos Tribunaux et Cours créent beaucoup de frustrations chez la partie perdante en raison de l'analphabétisme ou de la méconnaissance des subtilités juridiques.

De plus les décisions de justice relatives aux litiges domaniaux interviennent pour la plupart plusieurs années voire décennies après la mise en valeur des parcelles de terrain querellées et ceci au mépris des règles de la prescription et des droits acquis. Aussi, leur application donne-t-elle lieu à des démolitions massives de bâtiments souvent érigés en matériaux définitifs par des citoyens qui ont mis des années à économiser pour construire leurs maisons.

Ces déguerpissements sont souvent accompagnés d'actes de violence et d'affrontement avec les forces de l'ordre, faisant au passage des familles sans abri et au moment où ces dernières n'ont plus des moyens d'investir à nouveau dans la construction de bâtiment.

A cela s'ajoute le constat par tous que notre législation foncière comporte beaucoup de lacunes en raison de la vétusté des textes écrits, de leur caractère laconique, de leur imprécision et de la souplesse de nos coutumes. De plus, les malversations et la corruption qui gangrènent les lotissements font de la terre un véritable objet de litige et d'insécurité.

C'est pourquoi, face à la recrudescence, ces dernières années, des déguerpissements dans nos principales villes (Cotonou, Calavi, Porto-Novo et Parakou et même Abomey) avec leur cortège de malheurs et d'actes antiéconomiques, le gouvernement, soucieux de préserver la paix sociale et l'ordre public a entrepris plusieurs actions destinées notamment à créer un environnement juridique de sécurité foncière.

C'est ainsi que plusieurs acteurs ont été interpellés à travers des colloques et séminaires dont l'objectif final est l'élaboration d'un projet de loi à soumettre à l'examen de l'Assemblée nationale. Mais en attendant la finalisation de la dernière mouture de ce projet de loi sur le régime foncier urbain au Bénin et face aux sollicitations d'intervention, dont le chef de l'Etat est quotidiennement l'objet sur la question de la part des populations, le président de la République, dans son souci constant d'être à l'écoute permanente de ses concitoyens, a bien voulu inviter le Conseil des ministres à prendre

une mesure conservatoire pour préserver la paix sociale, l'ordre public et protéger les couches vulnérables de notre population.

Il ne s'agit pas donc d'une ingérence de l'Exécutif dans les affaires du pouvoir judiciaire d'autant plus que l'instruction du Conseil des ministres est donnée au Garde des Sceaux, ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme qui est chargé de prendre les dispositions requises pour faire respecter le sursis à exécution des décisions de justice.

En outre, pour éviter l'affrontement et les conséquences néfastes qui résultent des démolitions de bâtiments, le Conseil des ministres a recommandé qu'il y ait une assise entre les représentants de l'Exécutif, du Législatif et du Judiciaire, pour réfléchir sur un mécanisme pacifique et équitable de règlement, des litiges, domaniaux en milieu urbain.

" L'objectif du gouvernement et du chef de l'Etat est de construire une société de paix où les affrontements sont limités ou réduits, car il ne peut y avoir de développement sans un minimum de paix sociale.

Cette décision n'empêche pas non plus les tribunaux de statuer sur les litiges domaniaux, ni de rendre les décisions de justice à ce sujet. Elle ne viole donc pas le principe de la séparation des pouvoirs et ne constitue pas une injonction donnée aux juges du siège qui sont des leviers importants de notre système démocratique. D'un autre point de vue, cette mesure conservatoire ne viole pas le droit de la propriété foncière mais contribue à son renchérissement puisqu'il empêche pour le temps qu'il durera d'éviter l'arbitraire, la précipitation et les erreurs d'appréciation qui caractérisent souvent les démolitions.

Le chef de l'Etat étant garant du respect de la légalité républicaine et de la Constitution ne peut cautionner la violation des textes dont il a souscrit au respect. " ;

Considérant que les articles, 22, 59, 125 et 126 de la Constitution disposent respectivement : "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. " ; " Le président de la République assure l'exécution des lois, et garantit celle des décisions de justice" ; "Le pouvoir judiciaire est indépendant du Pouvoir Législatif et du Pouvoir Exécutif.

Il est exercé par la Cour suprême, les Cours et Tribunaux créés conformément à la présente Constitution" ; " La justice est rendue au nom du peuple béninois.

Les juges ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la loi " ;

Considérant qu'aux termes de l'article 59 précité de la Constitution le président de la République assure l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice ; qu'à ce titre il doit veiller à ce que les décisions de justice soient exécutées dans l'intérêt général ; que c'est ce qui ressort de la formule exécutoire selon laquelle : " En conséquence, la République du Bénin mande et ordonne à tous huissiers ou agents légalement habilités sur ce requis de mettre ledit arrêt ou (jugement) à exécution, au procureur général près la Cour d'appel, au procureur de la République près le Tribunal de première instance d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force

publique de prêter main forte lorsqu'ils en sont requis" ; qu'il en résulte que si le président de la République ou un membre du gouvernement ou toute autre autorité administrative, en raison de circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public, est amené à refuser d'apporter son concours à l'exécution d'une décision de justice devenue définitive, il engage de ce fait la responsabilité de l'Etat qui est dès lors tenu d'indemniser le bénéficiaire de ladite décision ;

Considérant qu'en l'espèce, le Conseil des ministres en sa séance du mercredi 10 octobre 2007, a décidé, suite à l'examen de la communication n° 1775/07 du ministre de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière, de suspendre l'exécution des décisions de justice, relatives aux litiges domaniaux en milieu urbain, décisions qui donnent lieu à des démolitions, destructions et casses inconsidérées d'habitations, et a instruit des membres du gouvernement à " l'effet de faire le point des importants cas de litiges domaniaux en milieu urbain pendant devant

les juridictions afin qu'une suspension soit observée dans l'instruction desdits dossiers jusqu'à la mise en place d'un mécanisme adéquat de règlement" ; que de telles décisions constituent une ingérence dans le fonctionnement normal du pouvoir judiciaire et donc une violation du principe de la séparation des pouvoirs consacrée par les articles 125 et 126 de la Constitution ; qu'il échoit de dire et juger que le relevé n° 35 des décisions prises par le Conseil des ministres en sa séance du mercredi 10 octobre 2007, en ce qui concerne l'exécution des décisions de justice rendues en matière domaniale en milieu urbain, est contraire à la Constitution ;

Considérant par ailleurs que l'extrait du relevé n° 35 du 10 octobre 2007 signé le 15 octobre 2007 par le Secrétaire général du gouvernement, Monsieur Epiphane Nobimè, produit par les requérants est ainsi libellé : "Il est demandé : 1° au Garde des Sceaux, ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, de prendre toutes les dispositions requises pour faire observer une suspension de l'exécution des arrêts de justice relatifs aux litiges domaniaux en milieu urbain, arrêts qui donnent lieu à des démolitions, destructions et casses inconsidérées d'habitations ; Les dispositions à prendre ne concernent pas les dossiers d'expropriation pour cause d'utilité publique.

2° - au Garde des Sceaux, ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, au ministre de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Reforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière et au ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, de faire le point des importants cas de litiges domaniaux en milieu urbain pendant devant nos juridictions afin qu'une suspension soit observée dans l'instruction desdits dossiers jusqu'à la mise en place d'un mécanisme adéquat de règlement ; que le même extrait signé le 06 novembre 2007 par le même Secrétaire général du gouvernement, Monsieur Epiphane Nobimè, transmis à la suite de la mesure d'instruction diligentée par la Cour est libellé comme suit :

" Il est demandé : 1 0- au Garde des Sceaux, ministre de la Justice, de la législation et des Droits de l'Homme, de prendre toutes les dispositions requises pour faire observer une suspension de l'exécution des décisions de justice relatives aux litiges domaniaux en milieu urbain, décisions qui donnent lieu à des démolitions, destructions et casses inconsidérées d'habitations, à l'exception des dossiers d'expropriation pour cause d'utilité publique ;

2°- au Directeur de cabinet civil du président de la République, au Garde des Sceaux, ministre de la Justice, de la législation et des Droits de l'Homme et au ministre chargé des Relations avec les Institutions, Porte-parole du gouvernement, de prendre les dispositions pour la tenue entre les représentants de l'Exécutif, du législatif et du Judiciaire" de séances de travail afin de réfléchir sur un mécanisme pacifique et équitable de règlement des litiges domaniaux' en milieu urbain" ; qu'il s'en dégage que le contenu des deux textes n'est pas identique s'agissant d'un extrait d'un même

relevé du même Conseil des ministres tenu le 10 octobre 2007 ; qu'en transmettant à la Cour un extrait du relevé daté du 6 novembre 2007, différent de celui qu'il a signé le 15 octobre 2007, le Secrétaire général du gouvernement a tenté d'induire la Haute Juridiction en erreur ; qu'en agissant comme il l'a fait, il a violé les dispositions de l'article 35 de la Constitution selon lesquelles : " les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à 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 " sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

Décide

Article 1er. - Le relevé n° 35 des décisions prises par le Conseil des ministres en sa séance du mercredi 10 octobre 2007 est contraire à la Constitution en ce qui concerne la suspension de l'exécution des décisions de justice.

Article 2.- Le Secrétaire général du gouvernement, Monsieur Epiphane Nobimè, a violé la Constitution.

Article 3.- La présente décision sera notifiée à Mademoiselle Jeanne Oboubé Vele, Messieurs Georges Constant Amoussou, Serge Roberto Prince Agbodjan, Nestor Houngbédji, Armand Hodonou, Urbain Stanislas Amègbédji, au président de la République, au Président l'Assemblée nationale, au président de la Chambre des Comptes, au procureur de la République, au président de la Chambre des Notaires, au président de la Chambre des huissiers, au bâtonnier des ordres des avocats, au Garde des Sceaux, ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt sept décembre deux mille sept,
Messieurs

Jacques D. MAYA BA : Vice-Président

Idrissou BOUKARI : Membre

Pancrace BRATHIER : Membre

Christophe KOUGNIAZONDE : Membre

Clotilde MEDEGANNOUGBODE : Membre

Monsieur Lucien SEBO : Membre

Le Rapporteur, Jacques D. MAYABA

Le président : Jacques D. MAYABA

TABLE DES MATIERES

Dédicace.....	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles et abréviations.....	v
Liste des tableaux.....	vi
Résumé.....	vii
Sommaire.....	ix
Introduction générale.....	1
<u>Chapitre premier</u> : Du cadre institutionnel et physique de l'étude à la problématique de l'exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière.	6
<u>Section1</u> : Du cadre institutionnel et physique de l'étude aux observations de stage	7
<u>Paragraphe1</u> : Présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude.....	7
A- Cadre institutionnel de l'étude.....	7
1- Le Tribunal de Première Instance de Cotonou.....	7
Le siège.....	8
*Les chambres de jugement.....	8
*Les cabinets d'instruction.....	10
.le parquet d'instance.....	10
.Le greffe.....	11
2- La Cour d'Appel de Cotonou.....	11
.Le siège.....	12
*Les chambres de jugement.....	12
*La chambre d'accusation.....	13
.Le Parquet Général.....	13
.Le Greffe.....	13
B- Cadre physique de l'étude.....	14
1- Les chambres civiles modernes et traditionnelles (Biens) du TPI de première classe de Cotonou.....	

.Des chambres civiles modernes	14
. Des chambres civiles traditionnelles (biens).....	14
2- Les chambres civiles modernes et traditionnelles (Biens) de la Cour d'Appel.....	15
. Des chambres civiles modernes.....	16
. Des chambres civiles traditionnelles (Biens).....	16
<u>Paragraphe2</u> : Observations de stage : Etat des lieux sur l'exécution des décisions de justice en matière foncière.....	17
A- Etat des lieux sur la formation de la décision judiciaire en matière foncière.....	17
1- Sur la procédure et sa durée.....	17
2- Sur l'intervention des experts géomètres.....	19
3- Sur la prise et le respect de l'ordonnance d'indisponibilité.....	19
4- Sur la preuve et sa valeur en droit coutumier.....	20
5- Sur la fréquence des transports judiciaires et la qualité de la décision rendue.....	21
B- Etat des lieux sur l'attitude des parties au procès en contentieux foncier.....	22
C- Etat des lieux sur l'intervention de l'administration dans l'exécution des décisions de justice en matière foncière.....	24
D- Inventaire des éléments des états des lieux.....	26
1- Inventaire des atouts	26
2- Inventaire des faiblesses et menaces	27
<u>Section2</u> : Ciblage de la problématique	28
<u>Paragraphe1</u> : Choix de la problématique et justification du sujet.....	28
A- Regroupement des problèmes par centres d'intérêts.....	29
B- Choix de la problématique et justification du sujet.....	31
<u>Paragraphe2</u> : Spécification et vision globale de la problématique retenue.....	34
A- Spécification de la problématique choisie.....	34
B- Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	36
1- Vision globale de résolution du problème général.....	37
2- Vision globale de résolution des problèmes spécifiques.....	37
. Approche générique liée au problème spécifique n°1.....	37
. Approche générique liée au problème spécifique n°2.....	38

3- Synthèse des approches génériques identifiées et séquences de résolution de la problématique.....	39
. Synthèse des approches génériques identifiées.....	39
. Séquences de résolution de la problématique.....	40
* Phase 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	40
* Phase 2 : Diagnostic et approche de solutions.....	40
Chapitre deuxième : Du cadre théorique de l'étude aux suggestions pour une exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière.....	41
Section1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	42
Paragraphe1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature.....	42
A- Fixation des objectifs de l'étude, identification des causes possibles, formulation des hypothèses et construction du tableau de bord de l'étude.....	42
1- Fixation des objectifs.....	42
2- Identification des causes possibles, formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du tableau de bord de l'étude.....	43
. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1.....	44
. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2.....	46
. Causes et hypothèses liées au problème général.....	48
B- Revue de littérature.....	50
1- Présentation des contributions antérieures sur la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière.....	50
2- Présentation des contributions antérieures sur l'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière.....	55
Paragraphe2 : Méthodologie de l'étude.....	59
A- Dimension empirique.....	59
.Objectifs de la collecte des données.....	60
.Cadre de l'enquête et population ciblée.....	60
.Nature de la collecte des données	60
.Echantillonnage.....	61
.Spécification des données à mobiliser.....	61
.Conception du questionnaire.....	61

.Technique de dépouillement des données.....	61
.Outils de présentation des données.....	61
B- Dimensions théoriques.....	62
1- Choix théorique lié à la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice.....	62
. Présentation de la théorie retenue.....	62
. Seuil de décision pour une vérification de l'hypothèse liée à la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière.....	62
2-Choix théorique lié au problème de l'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice rendue en matière foncière.....	63
.Présentation de la théorie retenue.....	63
.Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse lié au problème de l'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière.....	63
Section2 : Enquêtes de vérification des hypothèses et suggestions en vue d'une exécution optimale des décisions de justice rendues en matière foncière.....	64
<u>Paragraphe1</u> : Enquête et vérification des hypothèses.....	64
A- Collecte des données.....	64
1- Préparation et réalisation des enquêtes.....	64
2- Difficultés rencontrées et limites des données.....	65
B- Présentation, analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses.....	66
1- Présentation et analyse des résultats de l'enquête.....	66
. Sur la résistance des populations à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière.....	66
. Sur l'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière.....	68
2- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	71
.Vérification des hypothèses.....	71
*Degré de vérification de l'hypothèse n°1.....	71
*Degré de vérification de l'hypothèse n°2.....	72
.Etablissement du diagnostic.....	72
<u>Paragraphe2</u> : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	73
A- Approches de solutions.....	
1- Approches de solutions au problème de la résistance des populations à l'exécution des décisions	

de justice rendues en matière foncière.....	73
. Rendre des décisions techniquement irréprochables.....	74
. Rendre des décisions dans un délai raisonnable.....	75
. Assurer le respect d l'ordonnance n°70-3/MJL du 28 janvier 1970 frappant d'indisponibilité les immeubles litigieux.....	76
2- Approches de solutions au problème de l'opposition de l'administration à l'exécution des décisions de justice rendues en matière foncière.....	77
. Minimiser les troubles à l'ordre public lors de l'exécution des décisions e justice en matière foncière.....	78
. Contraindre l'administration à exécuter les décisions de justice.....	78
B- Conditions et recommandations pour la mise en œuvre des approches de solutions et construction du tableau de synthèse de l'étude.....	79
1-Conditions de mise en œuvre et recommandations.....	79
. Les conditions de mise en œuvre.....	80
. Recommandations.....	81
2- Réalisation du tableau de synthèse.....	81
Conclusion générale	82
Bibliographie	
Annexes	