REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
(E.N.A.M)

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION

(CYCLE II)

FILIERE: MAGISTRATURE

ANNEE ACADEMIQUE:
2012-2014

THEME

PROBLEMATIQUE DE LA CONTESTATION DE LA VALIDITE DU CERTIFICAT DE PROPRIETE

Présenté et soutenu par :
Igor Ulrich ITOUA

Sous la Direction de :

Maître de stage
Gilbert U. TOGBONON
Magistrat, juge au Tribunal de première instance de Cotonou

Directeur de mémoire :
Romaric M. AZALOU
Magistrat, conseiller à la Cour d'appel de Cotonou
chargé de cours à l'E.N.A.M

Octobre 2014

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Felix G. DOSSA

VICE-PRESIDENT : Olivia Aubierge HUNGBO-KPLOCA

MEMBRE : Maximilien KPEHOUNOU

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.

DEDICACE

A tous ceux qui me sont chers.

Je dédie ce travail

REMERCIEMENTS

Aucun travail ne s'accomplit dans la solitude.

Pour ce travail de recherche, je tiens à remercier très sincèrement les personnes ci-après pour avoir concouru à sa réalisation :

Mon directeur de mémoire, monsieur Romaric Michel AZALOU, magistrat, conseiller à la Cour d'appel de Cotonou, pour sa rigueur dans le travail, son accompagnement et ses précieux conseils ;

Mon maître de stage, monsieur Gilbert Ulrich TOGBONON, magistrat, juge au Tribunal de Première Instance de Cotonou pour l'encadrement rigoureux dans la réalisation de ce travail ;

Mes formateurs, magistrats et professeurs et plus particulièrement, ceux qui m'ont accompagné dans mes recherches. Les longues discussions que nous avons eues ont fortement influencé la structure même de l'étude et ont permis d'en préciser les idées centrales.

Infiniment merci.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

A.N.D.F : Agence Nationale du Domaine et du Foncier

ART **:** Article

CPF **:** Certificat de propriété foncière

C.E : Conseil d'Etat

D **:** Dalloz

Ed : Edition

GAJA : Grands arrêts de la jurisprudence administrative

LGDJ : Librairie générale de droit et de jurisprudence

M. **:** Monsieur

Op.cit : *Opere citato* c'est-à-dire citer plus haut

PUF : Presse Universitaire de France

T.G.I : Tribunal de Grande Instance

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE 1
PREMIERE PARTIE : LE REGIME JURIDIQUE DU CERTIFICAT DE PROPRIETE FONCIERE 5
CHAPITRE I: L'ETABLISSEMENT DU CERTIFICAT DE PROPRIETE FONCIERE 7
Section I : Le caractere administratif du systeme de confirmation des droits fonciers **9**
Section II : LA NATURE JURIDIQUE DU Certificat de propriété foncière. **18**
CHAPITRE II : LA PORTEE JURIDIQUE CONDITIONNELLE DE LA FORCE PROBANTE DU CERTIFICAT DE PROPRIETE FONCIERE 28
Section I : Les attributs du Certificat de propriété foncière **29**
Section II : La justiciabilite du Certificat de propriété foncière **34**
DEUXIEME PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONTESTATION DU CERTIFICAT DE PROPRIETE FONCIERE 41
CHAPITRE I : LE JUGE JUDICIAIRE, GARDIEN SECULAIRE DE LA PROPRIETE INDIVIDUELLE ET DES LIBERTES FONDAMENTALES 43
Section I : Le regime de l'action en revendication **44**
Section II : Les pouvoirs du juge judiciaire **53**
CHAPITRE II : LA COMPETENCE NON APPARENTE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE 63
Section I : Le juge administratif, juge de la legalite du Certificat de propriete foncière **64**
Section II : Les pouvoirs du juge administratif **73**
CONCLUSION GENERALE : 79
BIBLIOGRAPHIE : 83
TABLE DES MATIERES 85

INTRODUCTION GENERALE

Dans tous les Etats du monde, le régime foncier a toujours été caractérisé par la prédominance des problèmes ubiquitaires de la garantie des droits fonciers et de la preuve immobilière. C'est à ce titre que, réfléchissant sur la question, M. **Alain ROCHEGUDE** (2003, pp.15-43) présente le régime foncier comme « l'enjeu de multiples débats et conflits, objet de multiples réformes législatives et / ou réglementaires[1]».

Pour résoudre ces problèmes, les acteurs politiques et législatifs béninois à travers les époques, ont adopté différents modes de preuve du droit de propriété, parmi lesquels figure le titre foncier créé par la loi du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière en République du Bénin. Obtenu à la suite d'une procédure administrative appelée immatriculation, le législateur avait conféré au titre foncier une force probante absolue, en lui attribuant un caractère définitif et inattaquable. Cependant, ce mode de preuve a, depuis la loi n°2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial, été remplacé par le Certificat de propriété foncière. A la différence du titre foncier, le Certificat de propriété foncière peut être remis en cause en cas de fraude, d'erreur, d'erreur matérielle, de non-respect de la procédure légale de délivrance du Certificat de propriété foncière ou de tout autre contrefait survenu dans la procédure d'enregistrement et de confirmation des droits fonciers.

Ce revirement législatif a particulièrement retenu notre attention. C'est en cela que nous nous sommes interrogés, non seulement sur les raisons qui ont pu déterminer le législateur à opérer ce revirement, mais également sur la procédure de contestation de la validité du Certificat de propriété foncière. Ces interrogations nous ont conduit dans le cadre du

[1] Auteur cité par Le ROY (E), retour au foncier, éd karthala 2003, pp.15-43

présent mémoire, à réfléchir sur le thème intitulé « *problématique de la contestation de la validité du Certificat de propriété foncière* ».

Du latin ‘‘*contestatio’’* dérivé du verbe latin ‘‘*contestari’’,* la contestation renvoie au litige, ce sur quoi les intéressés sont en désaccord, réalité qui, une fois portée devant un juge, devient l'objet du procès[2].

Dans son sens littéraire, elle signifie une discussion, un désaccord sur le bien-fondé d'un fait, d'un droit[3]. Dans le cadre de notre étude, le terme sera utilisé dans le sens de litige susceptible d'être soumis à la connaissance du juge.

Etymologiquement le mot validité vient du latin ‘‘*validitas’’* signifiant force ou vigueur. Il renvoie à la qualité d'un acte qui n'est entaché d'aucun vice de nature à justifier son annulation[4].

Au sens de l'article 7 du code foncier et domanial, le Certificat de propriété foncière est un document de preuve de la propriété foncière délivré après une procédure contradictoire de confirmation de droits fonciers ou au terme de la réalisation de plan foncier rural.

L'avènement du Certificat de propriété foncière, a été salué comme l'une des innovations majeures apportée par le code foncier et domanial. Cependant, il est à craindre que cette réforme soit porteuse de controverses. En effet, le régime juridique du certificat de propriété foncière n'est pas clairement défini par le code foncier et domanial. De plus, partant du fait que, le Certificat de propriété foncière est délivré par une Administration publique, on pourrait s'interroger sur la compétence du juge administratif à connaître de sa validité, et par conséquent entrevoir un partage de compétence entre le juge administratif et le juge judiciaire, juge naturel des questions de droit de propriété. Des ambiguïtés peuvent également être

[2] CORNU. (G), *Vocabulaire juridique* ,5e éd, PUF, 1997, paris, p.199
[3] Larousse 2012,
[4] CORNU (G), *op.cit*, p.835

relevées quant au sens réel à attribuer à chaque cas[5] d'ouverture à contestation de la validité du Certificat de propriété foncière, ainsi que sur le sens à attribuer à la procédure en revendication du droit de propriété, laquelle se veut sommaire.

Quoique le thème ait un intérêt certain, nous n'ambitionnons pas dans le cadre de cette étude épuiser l'ensemble des questions qu'il est susceptible de poser. Nous nous limiterons essentiellement aux questions relatives au régime juridique du Certificat de propriété foncière, et à celles de la mise en œuvre de sa contestation.

Au Bénin de nombreux travaux ont abordé la question foncière de manière générale et éventuellement traité de certains aspects relatifs au titre foncier. Cependant la question spécifique de la remise en cause du Certificat de propriété foncière, n'a pas encore à ce jour été étudiée, en raison certainement du caractère récent du code foncier et domanial.

Néanmoins nous pouvons être éclairés par les études menées au Cameroun[6] portant sur la remise en cause du titre foncier, ou encore au Congo[7] où, quoique le titre foncier demeure définitif et inattaquable, la possibilité de sa remise en cause est très discutée en doctrine comme en jurisprudence.

---

[5] Une lecture combinée des articles 146 et 148 du code foncier et domanial permet de retenir cinq causes susceptibles de sous-tendre la remise en cause d'un certificat de propriété foncière : La fraude, l'erreur, l'erreur matérielle, le non-respect de la procédure légale et tout contrefait survenu dans la procédure

[6] **R. TCHAPMEGNI**, « *le contentieux de la propriété foncière au Cameroun » ;* **Y. MBUNDJA**, l*a problématique de la propriété foncière au Cameroun*, conférence sur le foncier, 18 novembre 2005 **; U. N. EBANG MVE,** *Titre foncier au Cameroun : recherche sur la spécificité d'un acte administratif unilatéral,* Harmattan, Cameroun, 2011 : ces auteurs ont chacun abordé la question de l'accès à la terre au Cameroun, de la spécificité du régime juridique du titre foncier et de celle relative au partage de compétence entre l'Administration, la justice administrative et les juridictions judiciaires.

[7] **A. ILLOKI**, *Le droit des parcelles de terrain au Congo : l'immatriculation des parcelles de terrain,* Harmattan, 2012, tome2 : son ouvrage aborde une réflexion sur des décisions de la chambre administrative de la cour suprême congolaise ayant prononcé l'annulation de titres fonciers, alors que le droit positif ne le prévoit pas.

L'étude de la remise en cause du Certificat de propriété foncière revêt un intérêt tant juridique, économique que social.

Au plan juridique, cette étude tend à opérer à partir de la doctrine et de la jurisprudence, un essai de qualification juridique du Certificat de propriété foncière. Elle nous conduira à nous prononcer sur un possible partage de compétence entre les tribunaux de l'ordre judiciaire et ceux de l'ordre administratif, ainsi qu'à analyser les différents cas d'ouverture à contestation de la validité du Certificat de propriété foncière.

Au plan économique, cette étude présente le nouveau visage de la protection de l'accès à la propriété foncière qui constitue sans nul doute un indice de développement économique.

Au plan social, on peut relever que la terre, au regard des différentes fonctions qu'elle assure, a toujours été une source de convoitise au point où l'homme n'hésite pas à faire du tort à son semblable à cause d'elle. Comme le souligne **Maurice OWONA ESSOMBA** « *les conflits fonciers peuvent couver des enjeux d'ordre économique ou matériel : en ce sens qu'avoir accès à une propriété foncière revient à consolider son assise économique, à renforcer son train de vie quotidien, à assurer sa sécurité journalière, donc son instinct de conservation. La terre est en ce sens, génératrice de richesses matérielles*[8] ». Ainsi cette étude permettra d'analyser les modalités offertes aux victimes de spoliation de se voir rétablies dans leur droit.

Eu égard à tout ce qui précède, nous aborderons dans un premier temps l'étude du régime juridique du Certificat de propriété foncière, et dans un second celle de la mise œuvre de sa contestation.

[8] Citation utilisée par Robinson TCHAPMEGNI (2008) op.cit, p. 13.

PREMIERE PARTIE : LE REGIME JURIDIQUE DU CERTIFICAT DE PROPRIETE FONCIERE

L'un des problèmes qui se pose en droit foncier, répétons-le, est de trouver un mode de preuve adéquat de la propriété immobilière. C'est en cela que, toute politique foncière ambitionne un régime foncier '' idéal'' dont « *le but a-t-on dit est d'établir un statut immobilier qui ait pour effet que celui qui achète soit certain d'être le propriétaire et que celui qui prête soit sûr d'être remboursé*[9] ».

Le Benin a choisi le Certificat de propriété foncière comme mode de preuve de la propriété foncière sans, cependant, définir concrètement son régime juridique. Afin de mieux cerner celui-ci, il nous paraît nécessaire d'analyser au préalable le mécanisme d'établissement du Certificat de propriété foncière, pour déboucher sur l'analyse de sa nature juridique (chapitre I), avant d'envisager l'étude de sa portée juridique (chapitre II).

[9] GASSE (V), *les régimes fonciers africains et malgache : évolution depuis l'indépendance*, L.G.D.J, paris, tom XII, 1971, p.13

CHAPITRE I: L'ETABLISSEMENT DU CERTIFICAT DE PROPRIETE FONCIERE

Le choix du système d'établissement des titres de propriété varie suivant l'état de l'espace foncier du pays considéré et surtout suivant les buts poursuivis par le législateur. Il existe principalement trois systèmes d'établissement des titres de propriété à savoir, le système administratif, le système judiciaire et le système mixte.

Dans le système administratif, la procédure d'établissement relève d'un officier public qui est le seul à avoir qualité de décider de l'infirmation ou de la confirmation de la réquisition aux fins d'établissement d'un titre de propriété. Dans le système judiciaire, le monopole de la procédure est confié à une juridiction de l'ordre judiciaire. Enfin dans le système mixte la compétence pour établir un titre de propriété est partagée entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. Lorsque la procédure ne présente aucune difficulté, elle relèvera de l'Administration. En revanche s'il y a opposition, ou lorsque le conservateur estime que la réquisition doit être rejetée, l'intervention du juge sera nécessaire.

A la vérité, l'étude de la nature juridique du Certificat de propriété foncière (section II) ne peut être valablement abordée, sans au préalable analyser la nature du système à partir duquel il est établi (section I).

SECTION I : LE CARACTERE ADMINISTRATIF DU SYSTEME DE CONFIRMATION DES DROITS FONCIERS

La présente section sera consacrée à l'examen des mécanismes d'obtention du Certificat de propriété foncière selon que la terre se situe en milieu urbain, périurbain (paragraphe I), ou en milieu rural (paragraphe II).

PARAGRAPHE 1 : LA PROCEDURE DE CONFIRMATION EN MILIEU URBAIN ET PERIURBAIN

En milieu urbain et périurbain, la confirmation des droits fonciers est faite au bureau de confirmation des droits fonciers, par le régisseur principal de la propriété foncière. Le bureau de confirmation des droits fonciers est installé au sein de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (A.N.D.F). Le régisseur principal de la propriété foncière a pour mission de recevoir les différentes réquisitions des présumés titulaires de droits réels sur une terre (A), d'instruire ces réquisitions et d'y donner les suites appropriées (B).

A- La demande aux fins d'obtention du C.P.F : la réquisition

Pour que le Certificat de propriété foncière soit établi, il faut au préalable une réquisition. La réquisition n'est autre que l'écrit par lequel le régisseur principal est saisi d'une demande de confirmation de droits fonciers. Dès la réception de la réquisition, le régisseur inscrit dans le livre de présentation, la date, l'heure et la minute exacte de celle-ci, ainsi que les mentions nécessaires pour l'identifier. La réquisition ne peut émaner que des personnes limitativement prévues par la loi à savoir :

- L'Administration ou les services publics ;

- Le présumé propriétaire ;
- Le copropriétaire présumé chargé de l'administration de l'immeuble indivis ou muni du consentement écrit des autres ayants droits ou toute autre personne investie ou ayant reçu délégation à cet effet ;
- Le titulaire d'un des droits réels suivants[10] avec le consentement écrit du présumé propriétaire : le droit d'usage, l'usufruit, le droit d'habitation, le droit de superficie, les servitudes, les privilèges, les baux emportant droits réels immobiliers ;
- Le créancier poursuivant la réalisation d'un immeuble non nanti de Certificat de propriété foncière lorsque le tribunal a ordonné l'accomplissement de cette formalité préalablement à la mise en adjudication ;
- Le représentant d'une association d'intérêt foncier régulièrement créée ;
- Le représentant d'un syndicat de copropriété régulièrement créé.

Le requérant doit fournir son état-civil complet avec indication du régime matrimonial de façon à déterminer sa capacité et éventuellement à apprécier l'incidence que peut avoir son régime matrimonial sur la propriété de l'immeuble.

Le régisseur s'assure que la réquisition est accompagnée des pièces prévues par la loi, notamment :

1- une fiche de demande de confirmation de droits fonciers sur l'immeuble, signée du requérant ou de son mandataire, portant les mentions suivantes : nom, prénoms, qualité et références de la parcelle où il réside s'il en existe ou à défaut la situation géographique de son domicile où seront effectués par la suite toutes notifications,

[10] Article 39 de la loi n°2013-01 du 14 août 2013 portant Code Foncier et Domaniale

significations et actes de procédure divers nécessités par la présente procédure ;

2- un simple plan ou un levé topographique ainsi que la description de l'immeuble précisant sa situation géographique, sa superficie, ses limites, les constructions, ouvrages et plantations s'il en existe ;
3- les pièces justificatives du droit réel, objet de la réquisition, lesquelles peuvent être, soit des documents de présomption de propriété foncière[11], soit une décision de justice passée en force de chose jugée.

Par ailleurs, à l'appui de sa demande, le requérant est également tenu de déposer une copie de tous les autres actes en sa possession qui constituent ou qui modifient son titre sur l'immeuble.

Le régisseur est seul compétent pour apprécier la conformité des pièces versées à l'appui de la réquisition, et à vérifier l'accomplissement effectif par le requérant des formalités prévues par la loi. La demande d'établissement du Certificat de propriété foncière sera rejetée lorsque les formalités susmentionnées n'auront pas été respectées.

B- Le traitement administratif de la demande

Lorsque la réquisition remplit les conditions requises, le régisseur lui affecte un numéro d'ordre dans le registre des formalités préalables à la confirmation. Il dispose dès ce moment, d'un délai de 120 jours pour se prononcer sur la délivrance ou non du Certificat de propriété foncière. Le dépôt de la réquisition est porté à la connaissance des tiers par des publications. Il est procédé ensuite au bornage de l'immeuble, dont l'intérêt est de fixer matériellement ses limites.

[11] Au sens de l'article 4 de la loi n°2013-1 précitée : seuls les l'attestation de détention coutumière, l'attestation de recasement et l'avis d'imposition des trois dernières années peuvent être considérés comme document présomptif de propriété

1- La publicité :

Elle consiste à rendre publique la demande de confirmation. Le régisseur dispose de 15 jours pour transmettre tour à tour, la copie de la fiche de confirmation, d'abord au président du tribunal de première instance du lieu de situation de l'immeuble, pour être par les soins du greffier en chef affichée au tribunal; ensuite, au maire de la commune dans le ressort duquel se trouve l'immeuble pour affichage ; enfin, à chacun des titulaires de droits réels mentionnés dans la réquisition et à la direction du journal officiel et d'annonces légales pour insertion.

La publicité s'effectue pendant une période de deux (02) mois. Pendant cette période, il est autorisé à tout tiers prétendant avoir un droit sur l'immeuble objet de la réquisition, d'une part à prendre connaissance de l'intention du propriétaire de confirmer son droit de propriété sur l'immeuble et, d'autre part à intervenir dans la procédure de confirmation. S'agissant de l'intervention à la procédure elle peut consister, en une intervention pour inscription d'un droit réel portant sur l'immeuble objet de la confirmation et non révélé par le requérant, ou en une intervention en opposition en cas de contestation du droit de propriété du requérant, ou des limites de l'immeuble.

2- Le bornage :

Le bornage est une opération publique et contradictoire, à laquelle sont convoquées toutes les personnes limitrophes à l'immeuble objet de confirmation, et, qui n'est effectuée qu'en présence du requérant à la confirmation. A l'expiration du délai de soixante (60) jours prévu pour la

publicité, le régisseur fait procéder contradictoirement au bornage de l'immeuble objet de confirmation par l'un des ingénieurs-géomètres agréés.

Au jour fixé, le géomètre désigné procède au bornage provisoire. Il reconnaît les limites et les fixe par bornes ou clôtures, dresse procès-verbal de ses opérations, enregistre les acquiescements donnés par les tiers, ainsi que leurs éventuelles contestations le cas échéant, borne provisoirement les parcelles litigieuses, afin de circonscrire l'étendu desdites contestations.

Le procès-verbal de bornage est, après clôture du bornage, signé par l'ingénieur-géomètre et remis au régisseur qui constate l'accomplissement de toutes les prescriptions destinées à assurer la publicité de la procédure, et l'absence d'opposition ou de demande d'inscription au registre spécial.

Dans l'hypothèse où les oppositions formulées par les intervenants n'ont pu être abandonnées par eux ou acquiescées par le requérant, le régisseur dresse un procès-verbal de non-conciliation, qu'il transmet au président du tribunal compétent pour règlement.

Notons que cette présence hypothétique de l'autorité judiciaire n'exerce aucune influence sur la nature administrative du système de confirmation, en raison de ce que, la compétence du président du tribunal se limite au règlement des oppositions, cette compétence ne s'étend pas, en plus, à la faculté de statuer entre les opposants. Sur ce point, Victor GASSE souligne que « *le tribunal sortirait de ses attributions s'il déclarait la réquisition irrégulière ou s'il recevait une opposition sur la seule considération que la réquisition est irrégulière, et, à plus forte raison s'il ordonnait la confirmation au nom de l'opposant*[12] ». Le pouvoir de procéder à la confirmation reste même dans cette hypothèse, de la compétence du régisseur.

[12] Dakar, 12 avril 1948, *Penan*t.1951, I, p.10. Décision citée par GASSE (V), *op.cit.* p.107

Dans l'hypothèse où la procédure de confirmation a été effectuée sans litige, le régisseur procède aussitôt après clôture du bornage à la confirmation des droits fonciers du requérant sur les registres fonciers. Il établit ensuite d'une part, une copie du Certificat de propriété foncière qu'il remet au propriétaire de l'immeuble confirmé, et d'autre part, une copie du certificat d'inscription qu'il remet le cas échéant, aux titulaires de droits réels régulièrement inscrits.

PARAGRAPHE II : LA PROCEDURE DE CONFIRMATION EN MILIEU RURAL

La procédure de confirmation en milieu rural constitue l'une des avancées majeures du nouveau dispositif. Les terres susceptibles de faire l'objet de cette procédure doivent remplir deux conditions : d'abord elles doivent être situées en dehors des zones urbaines, des zones à urbaniser ou des zones d'urbanisation future, ensuite être occupées par les activités agricoles, pastorales, sylvicoles, piscicoles ou être destinées à accueillir l'une ou l'autre de ces activités.

La confirmation des droits fonciers sur ce type de terre se fait principalement à partir du plan foncier rural (A), et à défaut de celui-ci, il est procédé comme en procédure ordinaire (B).

A- La procédure de délivrance du C.P.F à partir du plan foncier rural

Le préalable de cette procédure est l'établissement du plan foncier rural, qui en principe doit être institué dans chaque village.

Le plan foncier rural est constitué :

- D'un document graphique, le plan parcellaire qui est l'ensemble des plans de parcelles d'un territoire villageois ;
- Un document littéral, le registre des ayants droits qui précise pour chaque unité foncière cartographiée les modes, les caractéristiques des droits détenus et les titulaires de ces droits ;

Placé sous l'autorité des autorités administratives locales, le plan foncier rural a pour finalité de sécuriser les droits réels immobiliers établis ou acquis selon la coutume. Son établissement est ouvert par arrêté municipal, à la demande du chef de village après délibération du conseil de village. Aussitôt après l'ouverture du plan foncier rural, les particuliers, groupements de producteurs ou collectivités locales détenteurs de droits fonciers, peuvent procéder à leur enregistrement dans le registre des ayants droits. La publicité des droits fonciers régulièrement inscrits est faite à la diligence du maire qui, procède à l'insertion du registre des ayants droits par village au journal officiel.

Au terme de l'accomplissement des opérations relatives à l'établissement du plan foncier rural, le maire prononce par arrêté municipal sa clôture, ensuite transmet les copies du plan parcellaire et du registre des ayants droits à la section villageoise de la gestion foncière, à la commission de la gestion foncière de la mairie et au bureau communal de confirmation des droits fonciers.

Dès ce moment, chaque détenteur de droits fonciers régulièrement inscrits et désireux de se voir délivrer un Certificat de propriété foncière, adresse une requête de confirmation de droit foncier accompagnée de sa pièce d'identité ou son extrait d'acte de naissance au bureau communal de confirmation des droits fonciers. Le régisseur communal dispose d'un mois à compter de la réception de la requête pour délivrer au requérant le Certificat de propriété foncière.

A la lumière de ces développements, on se rend compte que l'Administration est au cœur de la procédure de confirmation en milieu rural. Cette présence prononcée de l'Administration a sans nul doute une incidence sur la nature juridique de la procédure de confirmation de droits fonciers.

B- La procédure ordinaire d'établissement du C.P.F

La présente procédure concerne les terres non couvertes par le plan foncier rural et celles ne détenant pas de titre foncier.

Elle est enclenchée par une réquisition de confirmation adressée au bureau communal de confirmation de droits fonciers par le présumé titulaire du droit foncier. Le bureau procède à une enquête publique et contradictoire, laquelle est sanctionnée par un procès-verbal à la suite duquel est délivrée une attestation coutumière.

Après cette première étape, le requérant sollicitera l'inscription de son droit au registre foncier auprès du bureau communal de confirmation des droits fonciers. Une fois la réquisition acceptée par le régisseur, celui-ci lui affectera un numéro d'ordre dans le registre des formalités préalables à la confirmation avant de procéder au traitement de la demande.

Tout comme, dans les zones urbaines le traitement des demandes de confirmation de droits fonciers non-inscrits dans un plan foncier rural est constitué essentiellement de la publicité (1) et du bornage (2).

1. <u>La publicité :</u>

Elle consiste à rendre publique la demande de confirmation. Elle constitue d'après la philosophie de l'*Act Torrens*[13], non seulement une étape

[13] Loi *Torrens* du nom de son initiateur Robert *Torrens* promulguée en 1861, préconisant la publicité constitue, non seulement une étape essentielle sans laquelle on ne peut opérer le transfert d'une droit, mais

essentielle sans laquelle un transfert d'un droit ne peut être valablement opérer, mais elle va également jusqu'à prouver l'existence des droits de manière irréfragable aussi bien à l'égard des tiers qu'entre les parties à l'acte constitutif[14]. Dans la pratique, le régisseur a 15 jours pour transmettre tour à tour, la copie de la fiche de confirmation, au président du tribunal de première instance du lieu de situation de l'immeuble pour être par les soins du greffier en chef affichée à l'auditoire du tribunal, au maire de la commune dans le ressort duquel se trouve l'immeuble pour affichage, à chacun des titulaires de droits réels mentionnés dans la réquisition et à la direction du journal officiel ou d'annonces légales pour insertion. En plus de ces moyens de publicité, le régisseur publiera la réquisition par annonce à la radio locale et par crieurs publics[15]. Cette publication doit être constatée par procès-verbal du maire de la commune du lieu de la situation de l'immeuble.

La publicité s'effectue pendant une période de deux (02) mois, et c'est au cours de cette période que le régisseur reçoit les interventions de toute personne intéressée par la procédure. Il peut pour cela s'agir soit d'une intervention pour inscription d'un droit réel portant sur l'immeuble objet de la confirmation et non révélé par le requérant, soit d'une intervention pour opposition en cas de contestation sur l'existence, l'étendue du droit de propriété du requérant ou, sur les limites de l'immeuble.

2. Le bornage :

A l'expiration du délai de soixante (60) jours prévu pour la publicité, le régisseur fait procéder contradictoirement au bornage de l'immeuble objet

aussi la preuve de l'existence des droits de manière irréfragable aussi bien à l'égard des tiers qu'entre les parties de l'acte constitutif.

[14] BROCHU (F) ; « le système Torrens et la publicité foncière Québécoise » ; MC Gill/law/ *revue de droit de MCGill* ; Volume 47 ; p.626 à 665

[15] Article 355 de la loi n°2013-1 précitée

de confirmation par l'un des ingénieurs-géomètres agréés selon les normes et spécifications en vigueur en République du Bénin.

La date fixée pour le bornage est portée par les soins du géomètre à la connaissance du public quinze (15) jours au moins à l'avance. Le bornage sert essentiellement à procéder à la constatation par bornes ou clôtures des limites indiquées au plan joint à la réquisition et à la constatation de l'acquiescement donné par les intéressés à la consécration définitive desdites limites. Après la clôture du bornage l'ingénieur-géomètre dresse un procès-verbal qu'il remet au régisseur.

Le régisseur constate l'accomplissement de toutes les prescriptions destinées à assurer la publicité de la procédure et l'absence d'opposition ou de demandes d'inscription au registre spécial. Il procède ensuite à la confirmation du droit foncier sur les registres fonciers. Il établit une copie du Certificat de propriété foncière qu'il remet au propriétaire et une copie du certificat d'inscription qu'il remet le cas échéant, aux titulaires de droits réels susceptibles de cession.

En somme, nous pouvons soutenir que l'ensemble de la procédure de confirmation est administratif. Cette question de la nature juridique du système de confirmation étant réglée, nous procèderons à présent à l'analyse de la nature juridique du certificat de propriété foncière.

SECTION II : LA NATURE JURIDIQUE DU C.P.F

Selon le Vocabulaire juridique de l'association Henri Capitant, la nature juridique renvoie à ce qui est de l'essence ou la substance d'une chose au regard du droit. Etudier la nature juridique du Certificat de propriété

foncière revient à analyser les critères distinctifs qui le constituent, ou le caractérisent juridiquement.

Il sera question dans la présente section d'étudier d'une part, les conditions de forme et de fond du Certificat de propriété foncière (paragraphe I), afin de déterminer la catégorie d'acte à laquelle il appartient ; d'autre part, d'examiner ses incidences sur l'ordonnancement juridique (paragraphe II).

PARAGRAPHE I : LE C.P.F : UN ACTE ADMINISTRATIF

La qualification juridique des actes émis par l'Administration revêt une importance capitale, dans la détermination de leur mode d'anéantissement. Deux critères classiques permettent de distinguer les actes administratifs des actes civils : le critère organique ou formel et le critère matériel.

L'étude qui suivra, consistera à mettre en relief la nature juridique du Certificat de propriété foncière par le prisme du critère formel ou organique (A) dans un premier temps et du critère matériel (B) dans un second temps.

A- LE C.P.F : un acte pris par un officier public dans le cadre d'un service public.

Le concept de service public à deux acceptions. Il désigne (comme c'est le cas dans le cadre de cette étude), tantôt une activité, tantôt une structure et tantôt un organisme[16]. La définition du service public nécessite la prise en compte de deux données : le rattachement organique de l'activité à qualifier et, la raison d'être de cette activité, l'objectif en vue duquel elle est exercée.

[16] CE Ass. 20 décembre 1935 ; *Etablissement Vézia*, GAJA, 18 éd, Dalloz, 2011, p.322

Selon une doctrine constante, le service public est une activité assurée ou assumée par une personne publique en vue d'un intérêt public[17].

La jurisprudence quant à elle, propose une définition globale plus ou moins proche de la précédente. Pour elle le service public est « *une activité assumée directement ou indirectement par l'Administration dans le but de satisfaire un besoin d'intérêt général et soumise au moins partiellement à un régime de droit public*[18] ».

Qu'en est-il alors de la mission de sécurisation et de coordination foncière assignée à l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier et aux bureaux communaux du domaine et du foncier? Relève-t-elle d'une mission de service public ?

En république du Benin, la reconnaissance de la propriété foncière individuelle est une prérogative régalienne. Seul l'Etat a le pouvoir de reconnaitre aux personnes physiques ou morales leur droit de propriété sur un fonds de terre.

En effet, au sens de l'article 5 de la loi n°2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial, l'Etat détient le territoire national en vue entre autres : de garantir son droit de propriété, celui des collectivités territoriales, des personnes physiques et des personnes morales de droit privé acquis suivant les lois et règlements, ainsi que le droit de propriété des personnes physiques, des collectivités morales de droit privé acquis suivant les règles coutumières.

Dans la même lancée l'article 6 de la même loi prévoit que l'Etat et les collectivités territoriales sont garants de l'intérêt général. Ils ont de ce fait pour mission de sécuriser les droits réels immobiliers établis et acquis

[17] CHAPUS(R), Droit administratif général, Tom1, 15 éd Montchrestien, p.579
[18] CE, 28 juin 1963, *Narcy*,

selon la coutume et, d'organiser la reconnaissance juridique effective des droits fonciers locaux ou coutumiers légitimes des populations.

L'Etat exerce ces différentes missions de service public par le biais de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier et des bureaux communaux du domaine et du foncier, tous deux des établissements publics placés sous la tutelle du ministère en charge du domaine et du foncier[19]. Le premier établissement a un caractère technique et scientifique de type spécifique doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière tandis que les seconds sont des démembrements du premier.

Il découle de cet exposé que, l'A.N.D.F assure une mission de service public. Par conséquent le Certificat de propriété foncière délivré par l'A.N.D.F est un acte de puissance publique, expression de la volonté unilatérale de l'Etat.

B- LE C.P.F : un acte administratif unilatéral

L'Administration, dans l'accomplissement de ses activités est amenée à prendre différents actes. Elle prend tantôt, des actes destinés à régir le comportement des personnes qui sont étrangères à son édiction, tantôt des actes destinés à régir les relations réciproques de ses auteurs. Dans le premier cas il s'agit des actes unilatéraux, et dans le second, il s'agit des contrats. Dans cette étude, les développements à suivre seront consacrés essentiellement aux actes unilatéraux.

L'Administration est présentée avant tout comme une institution commandante, imposant sa volonté. Et pour ce faire, elle prend des actes

[19] La question relative à la tutelle de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier n'a jusqu'à ce jour pas encore été définitivement réglée. Il y a cet effet, plusieurs ministères, urbanisme, environnement, finances qui veulent s'attribuer cette charge mais aucun décret n'a, ni créé ce ministère, ni n'a attribué cette charge à ceux existant.

administratifs unilatéraux. La notion d'acte unilatéral a été définie par le Conseil d'Etat français suite au recours exercé par le docteur BOUGUEN contre une décision du conseil supérieur de l'ordre des médecins prise en matière disciplinaire. A cette occasion, Conseil d'Etat l'a défini en ces termes : « *les actes administratifs unilatéraux comme étant ceux que prennent les ordres professionnels dans l'accomplissement de la mission de service public dont les a chargés le législateur*[20] »

Le professeur Georges DUPUIS présente l'acte administratif unilatéral comme un acte décisoire qui, par le seul effet de la volonté de l'Administration et sans l'intervention du juge, met des droits ou des obligations au compte des sujets actifs ou passifs qui sont généralement des particuliers[21].

La définition du professeur Georges DUPUIS est corroborée par M. René CHAPUS en ces termes : « *un acte unilatéral est décisoir lorsque la manifestation de volonté de son auteur se traduit par l'édification d'une norme destinée à modifier l'ordonnancement juridique ou bien, au contraire, à le maintenir en l'état*[22] ».

Eu égard à ce qui précède, un acte administratif peut à juste titre être qualifié d'unilatéral lorsque d'une part, il est la matérialisation d'une mission de service public et, d'autre part, modifie l'ordonnancement juridique ou bien, au contraire, le maintient en l'état.

Prenant appui sur ces deux définitions, on se rend à l'évidence que le Certificat de propriété foncière, comporte ces deux critères. En premier lieu, il est la résultante d'une mission de service public telle que présentée plus

[20] CE. Ass, 2 avril 1943, BOUGUEN, *les grands arrêts de jurisprudence administrative*, Dalloz, 18ème éd, p.338 à 343
[21] Auteur cité par EBANG (U.N), *le titre foncier au Cameroun : recherche sur la spécificité d'un acte administratif unilatéral*, Harmattan, p.33
[22] CHAPUS (R), *op.cit*, p.502

haut. En effet, quiconque désire fonder son droit de propriété sur immeuble doit d'une part s'adresser à l'Agence National du Domaine et du Foncier, plus précisément au bureau de confirmation des droits fonciers lorsque ledit immeuble est situé en zone urbaine ou péri urbaine ; et d'autre part au bureau communal lorsque l'immeuble se situe en milieu rural.

Ensuite, le Certificat de propriété foncière modifie l'ordonnancement juridique. Cela s'explique par le fait qu'il soustrait l'immeuble confirmé du régime de droit commun dans lequel il se trouvait pour le placer dans le régime de la confirmation autrement appelé régime des livres fonciers et, confère au requérant un droit de propriété opposable aux tiers.

Toutefois, en modifiant l'ordonnancement juridique le Certificat de propriété foncière crée des droits en faveur de son titulaire et des obligations à sa charge.

PARAGRAPHE II : LE C.P.F : SOURCE DE DROITS ET D'OBLIGATIONS

Dans le langage juridique, est une source de droit ou d'obligation, tout élément générateur de droit subjectif ou d'engagement. Cette vertu créatrice est principalement reconnue aux actes et faits juridiques.

Le Certificat de propriété foncière ne fait pas exception à la règle. En tant qu'acte administratif unilatéral, il est créateur de droit en faveur de son titulaire (A) et d'obligations (B) à la charge tant de celui-ci que des tiers.

A- Le C.P.F : un acte créateur de droits

En droit positif béninois, il ne peut y avoir de véritable propriété du sol sans le Certificat de propriété foncière. Ce principe est affirmé dans le premier alinéa de l'article 112 du code foncier et domanial en ces

termes : « *seul le Certificat de propriété foncière confère la pleine propriété en République du Bénin. Il lui est attaché tous les attributs du droit de propriété* ».

L'article 145 du code foncier et domanial, à son tour, réaffirme ce principe en disposant que « *le Certificat de propriété foncière délivré au terme de la procédure de confirmation des droits fonciers confère à son titulaire la pleine propriété de l'immeuble*. »

Cependant, que faut-il entendre par pleine propriété ?

Au sens de l'article 544 du Code civil français, la pleine propriété s'entend du droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue[23]. Cette définition a été reprise par le législateur béninois, à l'article 42 du code foncier et domanial qui reconnaît la pleine propriété comme étant le droit qui confère à son titulaire l'usage, la jouissance et la libre disposition des biens qui en sont l'objet, de la manière la plus absolue pourvu qu'il n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et règlements.

En résumé, la notion de pleine propriété est l'assemblage d'un faisceau de trois attributs : l'*usus*, *fructus, abusus*.

Le premier attribut, le droit d'usage (*usus)* confère au propriétaire le choix des modalités d'utilisation et de mise en valeur de son lopin de terre. Il peut choisir de le limiter à ses propres besoins et à ceux de sa famille, en y construisant par exemple une maison d'habitation, un terrain de sport, ou en créant un espace d'agriculture d'élevage, etc.

Le deuxième, le droit de jouissance (*fructus),* offre la possibilité au propriétaire de tirer toutes les utilités économiques de l'usage de son bien. C'est le droit de percevoir les fruits du bien. Ainsi le propriétaire d'un fonds de terre peut décider de faire de celui-ci un bien frugifère[24].

[23] L'article 544 du Code civil définit la propriété comme « le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les Règlements ».

[24] Terme juridique désignant, tout bien productif, qui porte ou rapporte périodiquement des fruits

Le troisième, la libre disposition du fonds de terre est la traduction de l'*abusus.* Le droit de disposer constitue l'essence même du droit de propriété. Stéphanie PAVAGEAU, écrira à cet effet que « *disposer a, bien un sens large et vague qui dépasse les limites du jus abutendi et dans lequel il veut dire agir en maître, ou bien un sens spécial et précis qui reste en deçà de ces limites et dans lequel il veut dire aliéner (…) " traduction économique de la propriété" l'abusus permet au propriétaire d'aliéner son bien, d'en choisir son successeur ou de le conserver*[25] *».*

Il se déduit de ce qui précède que, le propriétaire d'un terrain sur lequel a été délivré un Certificat de propriété foncière peut librement décider de le vendre, d'en faire une donation ou un legs, ou lui conférer toute destination qui lui conviendrait. A ce principe de la pleine propriété est, toutefois, admis quelques restrictions procédant de différentes sources.

B- Le C.P.F : un acte créateur d'obligations

L'article 42 du code foncier et domanial est constitué de deux propositions, la première énonce que « *la propriété est le droit de conférer à son titulaire l'usage, la jouissance et la libre disposition des biens qui en sont l'objet, de la manière la plus absolue*», et la seconde vient en complément de la première en précisant que « *pourvu qu'il n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements* ». Cette seconde proposition, qui d'ailleurs est la seule à nous intéresser dans le cadre cette étude est la traduction de l'adage selon lequel " la liberté des uns s'arrête où commence celle des autres". Cette formule, transposée en matière foncière, signifie que tout propriétaire a l'obligation de respecter le droit de propriété d'autrui, en veillant à ne pas exercer son droit de propriété de manière abusive ou excessive. Ainsi, sera mise en cause la responsabilité du propriétaire qui a

[25] Auteur cité par Robinson TCHAPMEGNI, *le contentieux de la propriété foncière au cameroun,* thèse en droit, université de Nantes faculté de droit et des sciences politiques, 2008, p.173

volontairement porté préjudice à son voisin par l'utilisation qu'il a faite de son fonds. Deux théories jurisprudentielles sont utilisées pour sanctionner de telles transgressions, la théorie d'abus de droit[26] et celle des inconvénients anormaux de voisinage.

Est constitutif d'un abus de droit, le fait pour le propriétaire d'un fonds d'accomplir des actes qui n'ont pour objet que de nuire à autrui. Exemple : il fait édifier dans sa maison une fausse cheminée sans utilité pour lui, uniquement dans le but d'enlever la lumière à un autre immeuble.

Les inconvénients anormaux de voisinage sont quant à eux établis, lorsqu'un propriétaire, par l'usage qu'il fait de son immeuble, est pour les voisins, une source d'inconvénients dépassant la mesure de ce que la coutume oblige à supporter entre voisins. C'est le cas d'un propriétaire qui, dans le cadre de la construction d'un immeuble sur son fonds utilise un engin lourd dont les secousses ébranlent la fondation des immeubles environnants.

A ces deux restrictions de construction prétorienne, s'ajoutent deux autres instituées par le code foncier et domanial, la mise en valeur obligatoire des fonds se trouvant en zone rurale et le droit de préemption de l'Etat sur les transactions opérées sur les immeubles des particuliers.

La première restriction est posée par l'article 367 en ces termes : *« les propriétaires des terres rurales autres que l'Etat et les collectivités territoriales ont l'obligation de les mettre en valeur, sauf le cas où la qualité du sol nécessite un repos momentané dont la durée ne peut être supérieure à cinq (05) ans… »*. Cette disposition constitue à l'égard du propriétaire rural une limitation à son droit d'exploiter librement son fonds de terre, au point où il risque même d'en perdre l'exploitation lorsque le défaut de mise en valeur a été constaté par l'Administration. Le cas échéant, le maire après

[26] Arrêt *Doer,* colmar, 02 mai 1855, D. 65, 2,9

avis de la commission de gestion foncière de la commune peut attribuer le fonds de terre resté en friche à toute personne physique ou morale qui en fait la demande.

La seconde, le droit de préemption de l'Etat est institué par les 362 et 528 *in fine* du code foncier et domanial. Selon le vocabulaire juridique, le droit de préemption s'entend du droit de priorité accordé à une personne sur l'acquisition d'un bien. C'est ainsi que, l'article 362 du code foncier et domanial sanctionne de nullité toute vente opérée sur les terres rurales au mépris du droit de préemption de l'Etat.

L'article 528 *in fine* prévoit à son tour le droit de préemption de l'Etat sur l'immeuble pour lequel une décision de justice ordonne l'expulsion de celui qui l'occupait sans titre ni droit et, dont la partie gagnante du procès décide de céder tout ou partie dudit immeuble à l'occupant. Sur ce point, notons que l'Etat et les collectivités locales peuvent utiliser l'A.N.D.F afin d'exercer leurs droits de préemptions.

Par ailleurs, le Certificat de propriété foncière met à la charge des tiers, l'obligation de respecter les limites du fonds de terre de son détenteur. Toutes les atteintes matérielles et juridiques portées aux droits du propriétaire sont sanctionnées, et peuvent donner lieu au payement des sommes d'argent élevées à titre d'indemnisation, nonobstant les réparations en nature[27].

Toutes ces obligations fortifient le caractère unilatéral du Certificat de propriété foncière et, permet de le distinguer des actes juridiques de droit commun. Le Certificat de propriété foncière se distingue davantage d'autres actes de l'Administration par ses caractères juridiques.

[27] Robinson TCHAPMEGNI, op.cit., p.178

CHAPITRE II : LA PORTEE JURIDIQUE CONDITIONNELLE DE LA FORCE PROBANTE DU C.P.F

Le certificat de propriété foncière est, en principe, dès son établissement, définitif et inattaquable. Cependant, l'effectivité de ces deux caractères est anéantie lorsqu'il a été obtenu par fraude, erreur, erreur matérielle, non-respect sa procédure de délivrance ou par tout contrefait survenu lors de la procédure de confirmation des droits fonciers. L'étude des caractères du certificat de propriété foncière (Section II), sera suivie de celle des cas d'ouvertures de sa contestation (Section I).

SECTION I : LES ATTRIBUTS DU C.P.F

L'article 146 du code foncier et domanial énonce dans le premier versant de sa phrase que « le certificat de propriété foncière est définitif et inattaquable… ».

Dans cette partie nous étudierons dans un premier temps le caractère définitif du Certificat de propriété foncière (paragraphe I) avant d'aborder son caractère inattaquable (paragraphe II).

PARAGRAPHE I : LE C.P.F : UN ACTE PAR PRINCIPE DEFINITIF

Etudier le caractère définitif du Certificat de propriété foncière, revient analyser sa signification (A), et son implication (B).

A-La signification du caractère définitif du C.P.F

Le caractère définitif du Certificat de propriété foncière renvoie à la question de l'immuabilité des mentions qu'il contient. En effet, par ce qu'il

est difficile à cerner, les auteurs ont tenté de rapprocher le caractère définitif du titre de propriété foncière de celui de son intangibilité. C'est dans cet élan que **M. Joseph BIHIYA** explique le caractère définitif du titre foncier camerounais, équivalent du Certificat de propriété foncière béninois, en ces termes : *« le titre foncier n'est pas seulement la certification officielle de la propriété immobilière mais aussi et surtout la page du livre foncier où se trouve immatriculé le terrain qui est affecté d'un numéro d'ordre, ce numéro doit rester intact, il ne peut être ni modifié ni altéré. Il est intouchable. L'immeuble immatriculé peut subir des diminutions à la suite de ventes partielles entraînant les modifications des limites, le nom du propriétaire peut changer à la suite de la vente totale, mais le numéro du titre reste intact ».*

La définition proposée par **Joseph BIHIYA** est à notre avis soutenable. En effet le caractère définitif du Certificat de propriété ne porte pas sur l'ensemble des mentions qui y sont contenues, mais plutôt sur quelques une d'entre elles seulement. Il s'agit de l'identifiant unique appelé numéro unique parcellaire (N.U.P) attribué à l'immeuble lors de la procédure de confirmation cadastrale et du nom de la localité dans laquelle se situe ledit immeuble. L'irréversibilité de ces deux mentions tire son explication du fait que le Certificat de propriété foncière constitue l'acte de naissance de l'immeuble à la vie juridique. Ces mentions permettront de contrôler toutes les mutations et constitutions de droits postérieurs.

En somme, bien que le Certificat de propriété foncière soit constitué de différentes mentions entre autres : le numéro et le nom de la localité dans laquelle se situe l'immeuble, la description de l'immeuble avec indication de ses consistances, superficie, contenance, la mention sommaire des droits réels existant sur l'immeuble et des charges qui le grèvent et la désignation du propriétaire. Le caractère définitif ne concerne cependant que les

mentions relatives au numéro du Certificat de propriété foncière et à la situation de l'immeuble qui en est l'objet, lesquelles doivent rester intangibles. Ce caractère définitif constitue un gage de sécurité contre les risques d'une identification ondoyante d'un l'immeuble.

B- Les implications du caractère définitif du certificat de propriété foncière.

Le numéro d'identifiant et la description de la situation géographique de l'immeuble sont établis conformément aux références indiquées dans le plan[28] cadastral, lesquelles références ont pour finalité l'identification des propriétaires de chaque immeuble à l'échelle nationale ou communale.

Ainsi, attribuer au Certificat de propriété foncière un caractère définitif implique premièrement que ni le propriétaire et encore moins les tiers ne sauraient, par des conventions, déroger à l'immuabilité du numéro d'identifiant et de la situation géographique de l'immeuble objet du Certificat de propriété foncière. En effet, les actes mêmes translatifs de propriété ne peuvent emporter modification du numéro d'identifiant de l'immeuble encore moins sa situation géographique.

Deuxièmement, l'immuabilité des mentions relatives au numéro d'identifiant et à la situation géographique de l'immeuble objet du Certificat de propriété foncière s'impose également au régisseur, qui ne peut d'autorité ou à la demande de quiconque procéder à la modification des mentions susmentionnées. Cette obligation mise à la charge du régisseur transparait à lecture des articles 439 et suivants du code foncier et domanial. Au sens de l'article 439, le régisseur ne peut modifier les plans cadastraux. Or le numéro d'identifiant du Certificat de propriété foncière et sa situation géographique

[28] Le plan cadastral désigne la carte géographique établi à l'échelle nationale ou communale, donnant un état représentatif et évaluatif des parcelles bâties ou non bâtis ainsi que de leur propriétaires.

sont établis en référence des informations inscrites au plan cadastral, du coup, modifier le numéro d'identifiant du Certificat de propriété foncière et sa situation géographique conduirait à une contrariété des données tenues au niveau de la régie foncière et celles inscrites au cadastre. La fiabilité des registres fonciers, gage de sécurité juridique en serait fortement compromise.

PARAGRAPHE II : LE C.P.F : UN ACTE PAR PRINCIPE INATTAQUABLE

Nous aborderons dans la présente partie l'analyse des contours du caractère inattaquable du Certificat de propriété foncière, en mettant un accent particulier sur sa signification (A) et ses implications (B).

A- La signification du caractère inattaquable du C.P.F

Dans le langage juridique le terme inattaquable s'emploie pour caractériser un acte contre lequel aucun recours n'est ouvert[29].

Le caractère inattaquable du certificat de propriété foncière sous-entend qu'une fois établi, il ne peut plus être remis en cause par quelque moyen que ce soit, pas même par voie d'action en justice susceptible d'anéantir ses effets. C'est, d'ailleurs, grâce à ce caractère inattaquable que la preuve du Certificat de propriété foncière doit être considérée comme irréfragable par le juge appelé à se prononcer sur un litige portant sur le droit de propriété.

L'objectif recherché par le législateur en dotant le Certificat de propriété foncière d'une immunité juridictionnelle est de l'établir comme « *point de départ des droits réels et charges foncières existant sur*

[29] CORNU (G), idem, p.526

l'immeuble au moment de la confirmation ». Le législateur a donc, imaginé une procédure de confirmation parfaite, dont tous les incidents possibles et envisageables seraient réglés au cours de celle-ci.

En somme, le caractère inattaquable du certificat de propriété foncière constitue pour son titulaire une garantie contre tout type de contestation pouvant intervenir après son établissement.

B- Les implications du caractère inattaquable du certificat de propriété foncière

Le Certificat de propriété foncière comme nous l'avons énoncé supra est par principe inattaquable une fois délivré. Cependant, dans certains cas bien précis il peut être remis en cause. Bien que l'étude de ces cas ne soit pas l'objet du présent exposé, le rappeler demeure judicieux dans la mesure où cela nous permet de nous interroger sur la portée de l'inattaquabilité du Certificat de propriété foncière, lorsque le droit de propriété du fonds de terre dérive d'une convention nulle. Le caractère inattaquable d'un tel C.P.F protège-t-il, la transaction passée entre le détenteur fraudeur et le tiers de bonne foi ?

La question n'ayant pas encore fait l'objet de travaux rendus publics, nous nous inspirerons des apports de la doctrine canadienne sur le sujet.

Deux théories[30] proposant chacune une solution différente au problème de la portée *inter partes*[31] de l'inscription d'un droit résultant d'une convention nulle, se sont longtemps opposées.

La première, appelée « théorie de l'incontestabilité ou de l'inattaquabilité différée », préconise l'application de l'effet correcteur ou effet purge de l'inscription, aux seules transactions conclues après celle qui

[30] BROCHU (F); op.cit.
[31] Expression latine signifiant, que la force obligatoire ou exécutoire d'un contrat n'existe qu'entre les parties contractantes, à l'opposé de l'expression *erga omnes* qui signifie à l'égard de tous.

est affectée de nullité. En d'autres termes, un titre inscrit sur la base d'une transaction nulle, peut en vertu de cette théorie, être attaqué par le propriétaire lésé indépendamment du fait de son inscription. Seules les transactions intervenues après celle ayant suivi la transaction nulle acquièrent.

La seconde, connue sous le nom de « théorie de l'incontestabilité ou de l'inattaquabilité immédiate », penche au contraire pour une protection directe du droit de l'acquéreur pour valeur inscrite de bonne foi au registre foncier. C'est-à-dire le tiers de bonne foi ayant fait confiance aux mentions contenues dans le livre foncier, demeure immédiatement protégé contre les revendications du véritable propriétaire.

Les deux théories transposées dans le contexte béninois, nous sommes tentés de soutenir la deuxième théorie, c'est-à-dire celle de l'inattaquabilité immédiate qui se trouve être conforme aux règles du régime foncier béninois. Pour s'en convaincre, nous pouvons évoquer l'article 138 *in fine* du code foncier et domanial lequel, consacre le principe de la purge en ces termes : « *le Certificat de propriété foncière emporte annulation de tous les anciens actes présomptifs ou constitutifs de droit présumé de propriété* »

Toutefois, le caractère inattaquable du Certificat de propriété foncière doit être nuancé. Si l'effet purge de l'inscription met le tiers de bonne foi à l'abri des revendications émanant de la personne lésée par la confirmation des droits fonciers, le droit de propriété du fraudeur par contre n'en bénéficie pas et par conséquent peut voir son être remis en cause.

SECTION II : LA JUSTICIABILITE DU C.P.F

Doit-on absolument protéger un titre de propriété obtenu à la suite d'une procédure entachée de vices ? C'est certainement cette question que

s'est posé le législateur béninois, pour arriver à instituer une procédure de contestation du Certificat de propriété foncière ''*litigieux*''.

Attaquer le Certificat de propriété foncière, c'est non seulement remettre en cause l'*instrumentum* qu'il constitue, mais aussi l'objet qu'il garantit c'est-à-dire le droit de propriété.

Ainsi, pour mieux cerner l'étendue de cette remise en cause, nous analyserons la théorie des actes attaquables (paragraphe I) avant d'examiner le cadre formel de l'attaquabilité du Certificat de propriété foncière (paragraphe II).

Paragraphe I : LA THEORIE DES ACTES ATTAQUABLES

Un acte attaquable est celui dont la régularité peut être appréciée par une juridiction administrative ou judiciaire. L'état du droit des actes attaquables (A) doit être fait avant, d'analyser le sort devant être réservé au Certificat de propriété foncière (B).

A- L'état du droit de la théorie des actes attaquables

En droit administratif, la théorie des actes attaquables est bâtie sur le socle de l'admissibilité du pouvoir de contrôle d'un acte par le juge. Trois éléments rentrent en compte dans la détermination de l'acte qui est déférable devant le juge : l'autorité qui l'a prise, le type d'acte et la situation de l'acte. Toutefois pour une meilleure appréhension du sujet, les deux derniers critères seront regroupés sous la rubrique de « type d'acte »

Les actes administratifs attaquables sont ceux qui ont pour vocation de modifier l'ordonnancement juridique, par la création de droits et devoirs à l'endroit de leurs destinataires. Au nombre de ces actes figure principalement l'acte administratif unilatéral du fait de son caractère

décisoire. Celui-ci est individuel lorsqu'il n'a pour destinataire qu'une seule personne et, collectif lorsqu'il est destiné à plusieurs personnes. A côté de l'acte administratif unilatéral se trouvent quelques actes singuliers, notamment les décisions d'espèce qui font évidemment grief[32] et les actes mixtes.

L'acte attaquable est donc un acte à caractère décisoire. Il est la manifestation de la volonté de son auteur d'édicter une norme qui modifie l'ordonnancement juridique[33]. Pour ce faire, l'acte doit être pris par un agent administratif dans le cadre de l'exercice d'une puissance publique. Cependant, il n'est pas exclu qu'une autorité non administrative prenne un acte déférable devant le juge administratif. Tel est le cas des actes pris par les personnes privées dans le cadre d'une mission de service public.

Au regard de ce qui précède, il ne serait pas erroné d'affirmer que le certificat de propriété foncière rentre dans la catégorie des actes attaquables.

B- Le C.P.F : un acte susceptible d'être déféré au juge

Comme nous l'avons souligné précédemment, deux principaux indices permettent d'affirmer le caractère attaquable ou non d'un acte : l'autorité qui l'a pris et le type d'acte.

Premièrement, le Certificat de propriété foncière est délivré suivant les circonstances, par le régisseur principal ou communal. L'un comme l'autre sont des agents permanents de l'Etat officiant à l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier, laquelle est suivant la loi n°2013-01 du 14 août 2013, un établissement public à caractère technique et scientifique placé sous la tutelle du ministère du domaine et du foncier.

[32] CHAPUS (R), op.cit., p.527
[33] Idem

Deuxièmement, le Certificat de propriété foncière est un acte décisoire, dont l'un des effets est de placer l'immeuble qui se trouvait sous le régime du droit présumé, ou sous la tenure rurale, dans le régime des livres fonciers, sans possibilité d'être ramené dans le régime antérieur ; il a pour autre effet, d'affirmer et de consolider le droit de propriété de son titulaire.

Il appert que le Certificat de propriété foncière est un acte juridique susceptible d'être soumis à l'office du juge. Toutefois, cette justiciabilité du Certificat de propriété foncière obéit à un cadre formel spécifique, qu'il convient de rappeler.

PARAGRAPHE II : LE CADRE FORMEL DE L'ATTAQUABILITE DU CERTIFICAT DE PROPRIETE FONCIERE

La contestation du Certificat de propriété foncière peut prendre la forme d'un recours devant le juge judiciaire (A) ou d'un recours devant le juge administratif (B)

A- Le recours devant le juge judiciaire

Un recours s'entend de façon globale, de tout droit de critique ouvert contre un acte, quelles que soient la nature de cet acte et la qualité de l'autorité de recours[34]. Le recours contre le Certificat de propriété foncière est prévu par les articles 146 et 148 du code foncier et domanial.

L'article 146 dispose que « *le Certificat de propriété foncière est définitif et inattaquable, sauf en cas de fraude et d'erreur…* » ; et l'article

[34] CORNU (G), *op.cit*, p.856

148 complète en indiquant qu' « *en cas d'erreur matérielle sur un Certificat ou de non-respect de la procédure légale de délivrance des Certificats de propriété foncière ou de tout autre contrefait survenu dans la procédure d'enregistrement et de confirmation des droits fonciers, la partie lésée bénéficie d'une indemnité sans préjudice d'action en revendication du droit de propriété … »*

La compréhension des articles 146 et 148 susmentionnés n'est pas aisée, dans la mesure où ceux-ci ne renseignent pas sur ce qu'il faille contester, car le Certificat de propriété foncière est d'abord un acte administratif, avant d'être la preuve des droits de propriété foncière.

L'inquiétude émise est en partie réglée par l'article 398 du code foncier et domanial, qui dispose : « *le droit de propriété peut faire l'objet d'une action en revendication ou en confirmation. L'action en revendication est une prérogative reconnue au propriétaire d'un immeuble nanti d'un titre pour faire reconnaitre en justice son droit. Elle peut être exercée contre le détenteur d'un certificat de propriété foncière en cas de fraude, conformément aux dispositions de l'article 147 et suivant du présent code…* ». Il découle de cet article que, l'action en revendication n'est pas exercée contre le Certificat de propriété foncière « litigieux[35] », mais plutôt contre le droit de propriété, que celui-ci consolide.

Qu'en est-il alors du Certificat de propriété foncière ?

B- Le recours devant le juge administratif

Le Certificat de propriété foncière est un acte administratif. De ce fait, deux types de recours peuvent être exercés pour sa remise en cause. Il s'agit

[35] Le certificat de propriété litigieux s'entend de celui qui a été obtenu par fraude, erreur, erreur matérielle, non-respect de la procédure de confirmation ou par usage de contrefait

notamment du recours en annulation pour excès de pouvoir et du recours de plein contentieux. On parlera de recours en annulation pour excès de pouvoir lorsque l'objet de la demande se limitera à une annulation du Certificat de propriété foncière, tandis que lorsqu'en plus de l'annulation du Certificat de propriété foncière le requérant sollicitera des dommages-intérêts pour le préjudice, on parlera de recours de plein contentieux.

Il importe de relever que, la nature civile du droit de propriété ne constitue aucunement un obstacle à ce que le Certificat de propriété foncière en tant qu'acte administratif soit connu du juge administratif. La compétence du juge administratif à connaitre la validité d'un acte administratif constitutif de droit de propriété a été rappelé dans un arrêt[36] de principe de l'assemblée plénière de la cour suprême béninoise en ces termes : « *considérant que le problème posé par ces différents dossiers n'est pas un problème de validité d'un permis d'habiter ou de tout autre acte de l'administration du domaine de l'Etat, mais un problème de propriété ; qu'il s'agit dans ces espèces, de litiges ayant pour nature d'être des conflits entre particuliers, ne mettant a priori pas en cause l'Administration et ne portant véritablement pas sur la confirmation ou l'annulation d'une décision administrative d'attribution de parcelle; que leur objet portant essentiellement sur le droit de propriété, il en résulte que leur connaissance relève de la compétence des juges judiciaires et non de celle du juge administratif* ».

En somme, deux voies de droit sont envisageables dans le cadre de la contestation du Certificat de propriété foncière : une devant le juge administratif lorsque l'action consistera essentiellement en une remise en cause du Certificat de propriété foncière et, une autre devant le juge

[36] GBAGUIDI (A.N) ; les conflits de compétence nés de la présence d'actes administratifs dans des contestations de droit de propriété foncière entre particuliers ; « bulletin d'information trimestrielle) n°016 ; pp.4 à 14

judiciaire lorsqu'il s'agira de revendiquer son droit de propriété spolié par la procédure de confirmation.

DEUXIEME PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONTESTATION DU CERTIFICAT DE PROPRIETE FONCIERE

Le certificat de propriété foncière est à la fois « *instrumentum* » et « *negotium* ». Sa nature ambivalente présente un important intérêt en pratique en ce qu'elle sert de critère de distinction entre la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire et celles de l'ordre administratif.

Dans la présente partie notre étude portera sur deux principaux points : dans un premier temps nous examinerons les contours de la compétence du juge judiciaire (chapitre I) et dans un second temps nous examinerons le domaine d'intervention du juge administratif (chapitre II)

CHAPITRE I : LE JUGE JUDICIAIRE, GARDIEN SECULAIRE DE LA PROPRIETE INDIVIDUELLE ET DES LIBERTES FONDAMENTALES

Il est de coutume juridique acquise de présenter le juge judiciaire comme gardien de la propriété individuelle. Cette règle n'échappe pas à la contestation du Certificat de propriété foncière, puisqu'il revient au juge judiciaire de garantir la propriété individuelle contre toute sorte d'abus, y compris, ceux provoqués par la procédure de délivrance du Certificat de propriété foncière. S'il est vrai qu'un tel recours est autorisé, il n'en demeure pas moins vrai que sa mise œuvre devant les tribunaux civils obéit à une procédure spécifique.

Dans cette partie, l'étude de la mise œuvre de cette procédure (Section) sera suivie de celle de la portée de l'office du juge (Section II) dans le règlement de ce contentieux.

SECTION I : LE REGIME DE L'ACTION EN REVENDICATION

L'action est le pouvoir reconnu à une personne de s'adresser à la justice pour obtenir le respect de ses droits et de leurs intérêts légitimes. C'est en cela, qu'elle constitue le point de suture du droit et de la procédure. Etudier le régime de l'action en revendication, revient à notre sens d'analyser sa portée (paragraphe I), avant d'en décrire la concrétisation (paragraphe II).

PARAGRAPHE I : LA PORTEE DE L'ACTION EN REVENDICATION

La présente étude consistera à répondre aux questions de savoir si l'action en revendication(A) prévue dans les textes peut être intentée à l'encontre de toute personne, indépendamment de sa qualité, ou si celle-ci elle est limitée à une catégorie de personne (B).

A- La revendication : une action encadrée

En matière immobilière, la revendication s'entend traditionnellement de l'action reconnue au propriétaire d'un immeuble nanti d'un titre pour faire reconnaître en justice son droit de propriété méconnu par hypothèse. Selon la jurisprudence et la doctrine cette action est imprescriptible, en raison du fait que la propriété ne peut s'éteindre par le non-usage[37]. Différente de l'action en revendication classique, celle intentée contre le détenteur d'un Certificat de propriété foncière obtenu par fraude, obéit à un régime particulier : elle est non seulement ouverte à un propriétaire sans titre de propriété, mais, est aussi prescriptible.

Conformément à l'article 147 du Code foncier et domanial, cette action s'éteint dans un délai de cinq années à partir de la date de l'établissement du Certificat de propriété foncière. De plus, lorsque la fraude est découverte avant l'expiration du délai précité, la partie lésée dispose à compter de cette découverte d'un délai d'une année pour introduire son action en justice. Ce caractère prescriptible, de l'action en revendication est davantage accentué par le mécanisme de délai (les délais préfix) choisi par le législateur. Qualifiés de fait extinctif par la doctrine, en ce que leur écoulement entraine *ipso facto* l'extinction du droit d'agir dont il limite la durée d'existence[38], les délais préfix produisent deux principales conséquences : la première est que le délai prend fin au même instant que le droit d'agir ; la seconde est qu'il n'est susceptible ni de suspension, ni d'interruption.

[37] Le droit de propriété à la différence des autres droits réels (usufruit, servitude..), ne s'éteint par le non-usage. Cela ne signifie pas que le propriétaire qui s'est abstenu d'exercer son droit pendant trente ans est toujours en état de revendiquer la chose, car, dans l'intervalle, un tiers a pu se mettre en possession et devenir propriétaire par prescription acquisitive. Mais si d'aventure, personne n'a pu utilement posséder la chose et l'usucaper, l'action en revendication reste ouverte.(cf. civ. 10 mai 1937, D.H. 37, 346.)

[38] GUINCHARD (S); *op.cit*, p.39

On peut lire dans cet encadrement, la volonté du législateur de ne pas exposer indéfiniment le Certificat de propriété foncière à une remise en cause, car la sécurité foncière qu'il est censé apporter s'en trouverait fortement compromise. D'autres Etats à l'instar du Cameroun, du Canada et de l'Allemagne ont également prévus une procédure de remise en cause de leur titre de propriété mais aucun d'eux n'a assorti ladite procédure de délais de forclusion.

A côté de cette condition de délai, s'ajoutent d'autres conditions, toutes aussi importantes que la première liées à la personne du demandeur. Celui-ci doit justifier d'un intérêt légitime, juridique, et avoir qualité.

L'intérêt est la condition nécessaire et suffisante de l'existence du droit d'agir, ou de la recevabilité de la prétention[39]. C'est ce qu'exprime l'adage « pas d'intérêt pas d'action ». En d'autres termes, on ne peut agir en justice qu'à la condition d'avoir un grief à formuler à l'encontre d'un adversaire, et non simplement pour le plaisir de faire dire le droit.

La qualité quant à elle, s'entend de l'aptitude à saisir la justice dans une situation concrète donnée. Cette aptitude résulte soit du fait d'être titulaire du droit, soit du fait d'être habilité par la loi à saisir le juge.

En somme, au sens de la loi, cette action appartient aux personnes préjudiciées par la délivrance du Certificat de propriété foncière, et qui ont un intérêt direct et personnel à ce que ce titre de propriété soit reformé. Il s'agit essentiellement des titulaires de droit réel[40], et de droit de propriété spoliés par la procédure de confirmation.

[39] GUINCHARD (S) ; Droit et pratique de la procédure civile ; Dalloz 7ème éd ; p.5

[40] loi n°2013-01 du 14 août 2013 précité ; article 140 : *« toute action tendant à la revendication d'un droit réel non révélé en cours de procédure de confirmation de droits fonciers et ayant pour effet de mettre en cause le droit de propriété même d'un immeuble d'un immeuble dont les droits ont été confirmés est irrecevable sauf dispositions prévues à l'article 147du présent code »*

Nous avons jusqu'ici, envisagé l'action en revendication, que par rapport à la personne du propriétaire fraudeur. Mais peut-elle être intentée contre d'autres personnes que le fraudeur ?

B- La revendication : une action restreinte

L'article 398 du code foncier et domanial en son alinéa 2 dispose que « *L'action en revendication est une prérogative reconnue au propriétaire d'un immeuble nanti d'un titre pour faire reconnaitre en justice son droit. Elle peut être exercée contre le détenteur d'un Certificat de propriété foncière en cas de fraude, conformément aux dispositions de l'article 147 et suivant du présent code* ». Cet article tel que formulé ne renseigne pas sur le sort du tiers de bonne foi ayant acquis son droit de propriété des mains du fraudeur.

Il y a lieu de relever avant tout essai d'analyse que, la fraude foncière prévue à l'article 146 du code foncier et domanial, ne prend en compte que la partie ayant eu un rapport direct avec le véritable propriétaire. Au-delà de la définition de la fraude prévue à l'article 146 du code foncier et domanial, on peut être tenté de croire, que le véritable propriétaire peut intenter une action en revendication de droit de propriété contre le tiers nouveau propriétaire de l'immeuble querellé. Cette réponse procède de la règle selon laquelle « *nul ne peut transférer plus de droits qu'il n'en possède »,* ou des dispositions de l'article 1599 du Code civil français aux termes desquelles : « *la vente de la chose d'autrui est nulle, elle peut donner lieu à des dommages- intérêts lorsque l'acheteur a ignoré que la chose fut à autrui ».*

Cependant, une telle réponse peut sembler hâtive. La démarche la plus indiquée pour combler le silence de la loi est de nous rapporter à la

philosophie du système *Torrens*, modèle à partir duquel le système foncier béninois a été conçu.

Le régime foncier, écrivait M. GASSE « *est avant tout un régime de publicité immobilière destiné à consolider le droit, c'est-à-dire à prouver l'existence du droit du titulaire inscrit au regard des tiers*[41] ».

Cette opinion est partagée par M. Ruoff qui, étudiant *l'Act Torrens*[42] expliquait : « *les règles de publicité foncière du système Torrens reposent essentiellement sur deux piliers : le premier qu'il qualifie du ''principe du rideau'', a pour effet de rendre inutile toute investigation relative à l'histoire juridique d'un titre de propriété ; et le second qu'il qualifie de ''principe du miroir'', permet à toute personne de bonne foi de se fier à l'image de l'état juridique d'un immeuble reflétée par le registre foncier*[43] ».

Il découle de ce qui précède que, dans un système foncier préconisant un régime de registres fonciers, est propriétaire d'un immeuble, celui dont le nom est inscrit dans les registres fonciers. C'est spécifiquement sur ce point que le système de publicité immobilière de tradition *Torrens*, se différencie de celui applicable dans certains Etats occidentaux où, la finalité de la publicité immobilière se limite à rendre public les actes translatifs de propriété sans incidence sur leur validité. La République Française en est la parfaite illustration.

Une analyse du système foncier béninois permet d'affirmer que, les deux principes fondamentaux du système *Torrens* ont été repris par le législateur. Le premier principe est prévu par l'article 138 *in fine* au sens duquel le Certificat de propriété foncière emporte annulation de tous les anciens actes présomptifs ou constitutifs de droit présumé. Cet effet purgatif

[41] GASSA (V), *op.cit*, p.158

[42] Système Australien de publicité immobilière, institué par la loi *Torrens* du nom de son initiateur Robert *Torrens* promulguée en 1861. Dans le système *Torrens* la publicité constitue, non seulement une étape essentielle sans laquelle on ne peut opérer le transfert d'un droit, mais aussi la preuve de l'existence des droits de manière irréfragable aussi bien à l'égard des tiers qu'entre les parties de l'acte constitutif.

[43] Auteur cité par BROCHU (F) ; « *le système Torrens et la publicité foncière québécoise » ;* MCGILL LAW journal/ revue de droit de MCGILL ; vol 47 ; pp. 122 à665

a tout comme le principe rideau du système *Torrens*, pour finalité de dispenser les acquéreurs à examiner la chaine des titres du titulaire d'un droit inscrit. L'acquéreur de bonne foi n'a donc pas à se soucier d'un éventuel vice dans le titre de son vendeur, à partir du moment où les inscriptions contenues au registre foncier, démontrent que ce vendeur est bel et bien propriétaire de l'immeuble convoité.

Le second principe est affirmé à l'article 112 du code foncier et domanial, en vertu duquel, le propriétaire dont le titre apparait au registre foncier ne peut se voir opposer que les droits préalablement inscrits à ce registre.

En somme, nous pouvons soutenir que, l'action en revendication est une action limitée au seul détenteur fraudeur. Toutefois le titre du tiers pourra faire l'objet d'une contestation, en cas de mauvaise foi de sa part, c'est-à-dire lorsqu'en dépit de la connaissance de la fraude, le tiers aura de concert avec le fraudeur procédé à l'inscription de son droit de propriété sur le registre foncier, et muté le Certificat de propriété foncière frauduleux en son nom.

PARAGRAPHE II. LA CONCRETISATION DE L'ACTION EN REVENDICATION

Comme cela a été précédemment dit, l'action en revendication contre le détenteur d'un Certificat de propriété foncière obtenu frauduleusement est une voie de droit exceptionnelle. Et pour ce recours exceptionnel, le législateur a prévu une procédure sommaire (B), à laquelle les tribunaux devront se conformer. L'examen de cette procédure sera précédé par celui des modalités de désignation du tribunal compétent (A).

A- La saisine du tribunal compétent

Il importe de rappeler en prélude, qu'en vertu du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, il est interdit aux tribunaux de l'ordre judiciaire de juger l'action de l'Administration. Seules, les juridictions spécialisées, les juridictions administratives peuvent en connaître. Cette cloison faite à la juridiction judiciaire, n'a aucunement été outrepassée par le législateur. En effet, le pouvoir reconnu au juge judiciaire reste circonscrit à la protection du droit de propriété consolidé par le Certificat de propriété foncière.

Cela étant, la compétence de la juridiction civile en la matière procède de l'article 394 du code foncier et domanial, qui dispose que «*les litiges portant sur le droit de propriété ou sur les immeubles bâtis ou non sont de la compétence du juge judiciaire*». C'est en cela, que nous soutenons que le juge judiciaire (entendu ici le juge civil) ne connait pas de l'action contre le certificat de propriété foncière, mais uniquement de celle de la propriété protégée par le Certificat de propriété foncière.

L'alinéa 1 de l'article 399 du même code énonce à son tour que « *la demande en revendication ou en confirmation du droit de propriété est adressée au président de la juridiction de la situation de l'immeuble querellé* » le législateur dans cette formulation générale à entendu attribuer compétence, tant aux tribunaux de première instance de première classe, qu'aux tribunaux de première instance de deuxième classe. Quant aux éventuels conflits de compétence pouvant s'opposer entre les deux juridictions, seul le lieu de la situation de l'immeuble querellé, servira d'élément de rattachement de compétence[44].

L'action en revendication est introduite par voie de requête adressée au président du tribunal compétent. Elle datée et signée. Lorsque le requérant ne sait signer, il appose au pied de la requête ses empreintes digitales.

[44] Comme à toute action réelle, la compétence du lieu de la situation de l'immeuble est exclusive dans le cadre d'une action en revendication. Il en résulte qu'en principe toute autre juridiction doit se déclarer d'office incompétent pour en connaître.

Elle est accompagnée des pièces justificatives et comprend les mentions ci-après :

- Pour les personnes physiques, leurs nom, prénoms, profession, domicile et nationalité ;
- Pour les personnes morales, leurs forme, dénomination, siège sociale et l'indication de l'organe légalement chargé de les représenter ;
- Pour les collectivités familiales, leurs dénomination, domicile ainsi que l'identité précise de la personne physique chargée de les représenter ;
- La désignation de l'immeuble litigieux par l'indication des limitrophes ou autres identifiants ;

Elle indique en outre les nom, prénoms et domicile de la personne physique contre laquelle elle est articulée ; s'il s'agit d'une personne morale, sa dénomination et son siège sociale ;

Lorsqu'il s'agit d'une collectivité familiale, la requête précise sa dénomination, son domicile ainsi que l'identité de la personne physique chargée de la représenter.

Une fois le président du tribunal saisi, celui-ci va dans un délai de dix (10) jours à compter du dépôt de la requête a son secrétariat, distribué l'affaire à l'une des chambre civile de son tribunal statuant en matière de droit de propriété.

B-Observation d'une procédure sommaire

Evoquée de manière elliptique par l'article 147 alinéa 2 en ces termes : « *la juridiction saisie statue comme il est procédé en matière sommaire et sa décision doit intervenir dans les trois (03) mois de sa saisine* ». L'action en revendication contre un détenteur d'un Certificat de propriété foncière obéit donc, à une procédure spéciale. Le législateur s'est

contenté de la prévoir, sans pour autant prévoir les règles qui y peuvent être appliquées à ladite procédure. Doit-on pour suppléer au silence des textes, appliquer les dispositions du code de procédure civile relatives aux procédures d'urgence, de requêtes conjointes et de procédures particulières devant le président de la juridiction (requête et référé) ? Une réponse négative semble s'impose pour deux raisons. D'abord la procédure sommaire, étant une procédure spéciale elle devrait être régie par des textes spécifiques, comme toute autre procédure spéciale. Ensuite bien qu'étant une procédure de nature urgente, elle semble suivant l'économie des dispositions l'ayant instituées se distinguer des procédures urgentes prévues par le code de procédure civile, commerciale, administrative et des comptes

En considération de cela, nous aborderons cette étude sur la base des pratiques judiciaires antérieures. Précisons tout de même, qu'eu égard au temps qui nous est imparti, nous n'ambitionnons pas procéder à une étude exhaustive de la question, seule l'étude des points généraux sera envisagée.
A la vérité, l'ancien Code de procédure civile[45], connaissait même il y a encore peu de temps une procédure expressément appelée sommaire. Cette procédure s'appliquait aux affaires qui en raison de leur simplicité ou de la modicité de l'intérêt litigieux, pouvaient être suffisamment instruites par une discussion orale et sans écritures préparatoires.

Trois idées inspiraient le recours à cette procédure : la modicité de l'intérêt litigieux, la simplicité de l'affaire et le souci de célérité. Lorsque ces conditions étaient réunies et dans les cas exclusivement prévus par la loi, il était donc possible d'adopter ce type de procédure.

Par ailleurs, l'article 405 de l'ancien code de procédure civile français disposait que « les matières sommaires seront jugées à l'audience, après les délais de la citation échus, sur un simple acte, sans autre formalité ». L'article susmentionné Transposé dans le contexte béninois signifierait

[45] Articles 404 à 406 du Code de Procédure Civile de 1958

qu'en procédure de revendication, l'échange d'écriture préliminaire ou la signification des conclusions ne sont pas obligatoires. Au jour de l'audience, l'affaire peut être plaidée sur-le-champ sur la base des conclusions verbales. De plus, quatre autres éléments différenciaient la procédure sommaire de la procédure ordinaire :

1- Les affaires sommaires étaient dispensées du tour de rôle ;
2- Elles pouvaient être jugées pendant les vacances par les chambres de vacation,
3- En matière sommaire, la liquidation des dépens est faite par le jugement lui-même ;
4- Dispense d'une tentative de conciliation ;

Prenant appui sur ce qui précède, il y a lieu de dire que l'application de la procédure sommaire, commanderait le juge chargé de suivre la procédure à prendre en considération les différents points cités.

SECTION II : LES POUVOIRS DU JUGE JUDICIAIRE

L'article 394 du code foncier et domanial donne compétence au juge judiciaire (entendu ici juge civil) de connaître de tout litige portant sur le droit de propriété ou sur les immeubles bâtis ou non. Or, comme nous l'avons souligné plus haut, seul le Certificat de propriété foncière confère la pleine propriété foncière au Bénin. Ce titre de propriété de nature administrative a pour fonction d'assurer la protection auréole d'un droit civil. Ainsi, pour ne pas outrepasser ses pouvoirs le juge judiciaire veillera à se limiter à l'examen de la contestation de propriété, sans examiner la légalité du Certificat de propriété foncière.

Dans cette section, seront analysés dans une première partie, les cas d'ouverture fondant l'office du juge judiciaire (paragraphe I) et dans une

seconde partie, l'étendu de ses pouvoirs face au titre contesté (paragraphe II).

PARAGRAPHE I : LES CAS D'OUVERTURE FONDANT LA COMPETENCE DU JUGE JUDICIAIRE

Le pouvoir du juge judiciaire consiste en réalité à l'examen des cas d'ouverture qui sous-tendent l'action en revendication. Le législateur n'ayant pas clairement défini le contenu des différents cas d'ouverture, excepté celui relatif à la fraude, nous tenterons d'examiner d'un côté l'étendue de la compétence du juge judiciaire (A), et de l'autre côté les limites de cette compétence (B).

A- L'étendue de la compétence du juge judiciaire

Quatre cas d'ouverture fondent la compétence du juge judiciaire pour connaître de l'action en contestation du droit de propriété conféré par un Certificat de propriété foncière. Il s'agit, conformément aux articles 146 et 148 du code foncier et domanial, de la fraude, de l'erreur, de l'erreur matérielle et de tout contrefait survenu lors de la procédure de confirmation.

Selon l'article 146 du code foncier et domanial « *la fraude s'entend de :*

- *Toute manœuvre consistant à faire enregistrer ou confirmer en son nom les droits fonciers portant sur un immeuble appartenant à autrui ;*
- *Toute manœuvre dolosive consistant à tromper la bonne foi de quelqu'un pour acquérir et faire confirmer en son nom les droits fonciers portant sur un immeuble appartenant à celui-ci ;*

- *Toute manœuvre consistant à faire enregistrer ou confirmer les droits d'un immeuble alors même que celui-ci fait l'objet de contestation soit devant l'autorité administrative, soit devant les juridictions ;*
- *Toute manœuvre pouvant être constitutive de stellionat et exécutée dans le but de faire enregistrer ou confirmer en son nom, les droits fonciers portant sur immeuble ne lui appartenant pas».*

A la lecture de cette définition de la fraude, on se rend compte que pour le législateur, la fraude ne peut provenir que du requérant, le régisseur quant à lui bénéficie d'une présomption de bonne foi. Est-ce à dire que le régisseur ne peut pas être à l'origine d'une fraude ? Bien que notre propos n'ait pas pour but de répondre à cette interrogation, il nous paraît tout de même judicieux de déplorer le fait que le législateur ait limité la définition de la fraude au regard des seuls actes du requérant. Cette limite constitue à notre sens une faiblesse qu'il faille réparer. De plus, la limitation des cas fraude restreint le pouvoir d'appréciation du juge.

Selon le vocabulaire juridique, l'erreur est de manière globale le fait de se tromper qui, le plus souvent entache d'un vice de formation l'acte accompli sous l'empire de cette fausse représentation[46].

Pour M. Jean PINEAU l'erreur s'entend « *d'un désaccord entre la déclaration de volonté et la volonté réelle, une représentation fausse ou inexacte de la réalité*[47] ». Faire erreur sur quelque chose c'est croire vrai ce qui est faux et faux ce qui est vrai.

L'erreur en droit foncier telle que retenue par le législateur, semble être à notre avis relative à celle qui peut intervenir au cours de l'accomplissement du bornage, du recasement, de l'établissement des plans fonciers ruraux etc. Les cas d'erreur les plus fréquents dans la pratique sont

[46] CORNU (G) ; op.cit. ; p410
[47] Jean PINEAU *et al*, *Théorie des obligations*,4ème éd., Montréal, Thémis, 2001, p. 152-153, Idem

ceux commis par les experts-géomètres lors des calculs des limites de l'immeuble à confirmer, les erreurs d'identification des véritables présumés propriétaires du fonds, notamment dans les zones rurales où le métayage se déroule parfois sur plusieurs générations conduisant souvent à laisser croire aux descendants que leurs ancêtres ont toujours détenu la propriété des espaces fonciers occupés, et les erreurs lors de l'établissement de l'état parcellaire, sous forme de tableau, qui comporte notamment l'identité des propriétaires réels auxquels est affecté un numéro d'ordre, les références cadastrales des parcelles concernées ;

Le juge procédera à une appréciation *in concreto* de la notion d'erreur et restituera aux faits dénaturés l'appréciation qui doit leur être effectivement attribuée.

Le troisième cas d'ouverture est relatif à l'erreur matérielle. Définir cette notion, qui d'emblée semble simple, s'avère pourtant complexe en matière foncière dans la mesure où elle n'a pas été défini par le législateur.

M. Gérard CORNU l'a défini comme, « *une inexactitude qui se glisse par inadvertance dans l'exécution d'une opération (erreur de calcul) ou dans la rédaction d'un acte (omission d'un nom) et qui appelle une simple rectification à partir des données en général évidentes qui permettent de redresser l'erreur ou de réparer l'omission*[48] ».

Hubert Reid, dans son *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, qualifie l'erreur matérielle « d'erreur d'écriture ou de calcul dans un acte ou un jugement ou omission commise par une autorité [49] »

[48] CORNU (G), Vocabulaire juridique, op.cit. p.643

[49] Hubert REID, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1994, p. 221. Auteur cité par Nicolas VERMEYS ; « Le poids des virgules- Étude sur l'impact des erreurs matérielles en droit des contrats » ; *Revue du Barreau du Québec, Tome 66, Automne 2006* p.291 à 332

Après analyse de ces définitions, les erreurs matérielles, peuvent être regroupées en deux catégories : les erreurs de calcul, et les erreurs d'écriture.

Les erreurs de calcul, encore appelées erreurs arithmétiques sont le plus souvent relatives au prix d'une chose convenu entre deux parties. Cette catégorie d'erreur ne semble pas être visée dans le cadre d'erreur matérielle du certificat de propriété foncière en ce qu'elle n'est pas relative à la rédaction de l'acte, mais plutôt au calcul du prix.

Les erreurs d'écriture les plus courantes sont les erreurs typographiques communément appelées « coquille » ou « faute de frappe ». Ce sont les cas où, une lettre ou syllabe est substituée par erreur à une autre lors de la composition, ainsi que les cas de fautes de grammaire et de syntaxe.

Le professeur Victor GASSE soutenait que « *tous les actes qu'ils soient authentiques ou sous seings privés, doivent indiquer d'une manière précise, le nom particulier de l'immatriculation de l'immeuble et tous les éléments nécessaires à l'identification certaine des personnes physiques et morales intéressées : l'état civil, la capacité et le régime matrimonial adopté…*[50] »

En résumé pour ce cas d'ouverture, la compétence du juge judiciaire, aura pour fondement la présence d'inexactitudes dans le certificat de propriété foncière, laquelle peut se décliner en omissions ou en erreurs. L'omission est l'oubli d'un élément qui aurait dû être reporté dans le titre de propriété. L'erreur est le report d'élément inexact dans le titre de propriété.

Le dernier cas d'ouverture, le contrefait encore appelé contrefaisant s'entend de toute imitation frauduleuse ou de la fabrication d'une chose

[50] GASSE (V) ; les régimes fonciers africains et malgache évolution depuis l'indépendance ; Tome XII, p.229

réalisée au préjudice de celui qui avait seul le droit de la reproduire[51]. Transposé en droit foncier, le contrefait signifie toute imitation ou altération frauduleuse d'acte requis pour une procédure de confirmation, tels que : les actes présomptifs, la pièce d'identité ou l'extrait d'acte de naissance etc.

Les quatre cas d'ouverture susmentionnés fondent la compétence du juge judiciaire en raison de ce qu'ils ont une incidence directe sur le droit de propriété.

B- Le cantonnement de la compétence du juge judiciaire

Le certificat de propriété foncière nous l'avons déjà rappelé, est un acte se situant à la lisière du droit public et du droit privé. De ce fait, dès l'abord, le juge chargé de suivre l'affaire cherchera à déterminer la nature exacte de la requête, à partir des prétentions de la partie demanderesse. Cet exercice lui permettra de se rassurer de l'objet de sa saisine, lequel doit se limiter à un litige de droit de propriété. C'est ce qu'a précisé la Cour Suprême, réunie en Assemblée Plénière dans l'arrêt dit **GNAMBAKPO,** en ces termes **: «** *C'est l'objet de l'instance, plus précisément la demande du requérant qui permet de déterminer le juge compétent*[52] **»**

Cette limite est non seulement conforme à l'économie générale des dispositions régissant l'action en revendication[53], mais aussi au principe de séparation des compétences entre les juridictions judiciaires et administratives.

Ainsi, le non-respect de la procédure légale de délivrance des Certificats de propriété foncière ne saurait fonder la compétence du juge judicaire. En effet cela le conduirait à contrôler de l'activé du régisseur,

[51] CORNU (G), *op.cit*, p.261

[52] ARRET N° 09/CA du 06 /03 /1998 ; conflit de compétence-revendication de propriété d'immeuble issu d'un recasement administratif ou muni d'un permis d'habiter- compétence du juge judiciaire

[53] Article 398 du code foncier et domanial : le droit de droit propriété peut faire l'objet d'une action en revendication ou en confirmation

laquelle en tant que mission de service public, ne peut être contrôlée que par le juge administratif.

A la lumière de ce qui précède le juge judiciaire chargé de suivre l'affaire cherchera en premier lieu à déterminer la nature exacte de la requête, par l'étude des prétentions de la partie demanderesse. Cet exercice lui permettra de se rassurer sur l'objet de sa saisine, lequel doit se limiter au rétablissement du droit de propriété spolié à la suite d'une procédure de confirmation. Mais même dans le cas où l'objet de la demande se rapporterait au droit de propriété, l'étendue de ses pouvoirs face au titre contesté doit être définie.

PARAGRAPHE II : LES POUVOIRS DU JUGE JUDICIAIRE FACE AU TITRE CONTESTE

Au sens de l'article 147 du code foncier et domanial deux pouvoirs sont reconnus au juge face au Certificat de propriété foncière contesté, l'indemnisation de la personne lésée (A) et son rétablissement dans ses droits (B).

A- L'indemnisation de la personne lésée

L'action en indemnisation de la personne lésée par la délivrance du Certificat de propriété foncière ou une inscription frauduleuse n'est pas régie par les règles applicables en matière de responsabilité civile délictuelle. Elle est plutôt consacrée par l'article 147 du code foncier et domanial.

Selon le Vocabulaire juridique Gérard CORNU, indemniser c'est « dédommager une personne du préjudice qu'elle a subi ou de ses frais, de

ses pertes, de son manque à gagner ». C'est donc compenser le dommage subi par une personne en lui rendant l'équivalent de la perte éprouvée.

De ces définitions, il se dégage que l'indemnisation doit consister en une réparation intégrale du préjudice subi. En matière foncière, l'indemnisation s'étendrait-elle à la réparation du préjudice moral qui résulterait de la spoliation des droits fonciers ? A priori, la réponse à cette question est négative. En effet, il ressort de l'article 146 du code foncier et domanial que cette action est ouverte *« sans préjudice des dommages et intérêts conformément aux règles de droit commun »*. L'indemnisation de la personne lésée se limiterait donc à une restitution de la valeur pécuniaire des droits fonciers perdus par la personne lésée.

Toutefois, la réparation intégrale pose souvent des problèmes en pratique. En effet, se fondant sur leur pouvoir d'appréciation souveraine, les juges ont très peu recours aux experts immobiliers pour évaluer exhaustivement la valeur vénale des droits fonciers spoliés. Or une appréciation clairvoyante ne peut et ne doit se faire qu'à l'aune d'éléments objectifs que les compétences techniques d'un expert sont à même de déceler. L'expertise constitue une aide à la décision juridictionnelle. Ainsi, en se passant systématiquement de l'avis des experts, la justice pourrait se transformer en un sinistre jeu de hasard.

B- Le rétablissement de la personne lésée dans ses droits

« Pour être rétabli dans ses droits », c'est en ces termes que l'article 147 du code foncier et domanial définit la finalité de l'action en revendication intentée par une personne dont la procédure de confirmation aurait spolié les droits fonciers.

Rétablir les droits fonciers de la partie lésée revient à réparer en nature le préjudice qu'elle a subi du fait de la délivrance du Certificat de propriété foncière.

Le législateur s'est limité a énoncé la finalité de l'action en revendication sans pour autant, prévoir les moyens légaux par le bais desquels le juge judicaire peut rétablir le droit de propriété de la personne lésée. Pour combler le silence de la loi, nous ferons recours aux opinions développées en doctrine par rapport à cette question.

D'après le professeur Victor GASSE *« si le tribunal estime que les droits du tiers inscrits sont entachés de fraude, il ordonnera l'annulation de l'inscription si les droits sont inconciliables, autrement il se bornera à ordonner la rectification de l'inscription précédemment prise. Le conservateur en portera la mention sommaire sur les livres fonciers. Dans tous les cas, les premières inscriptions devront être laissées intactes et les corrections seront inscrites à la date courante*[54] *»*, bien que la pratique soutenue par l'auteur se rapporte plus aux formalités d'inscription de droit réel, plutôt qu'à celle de la confirmation des droits fonciers, la rectification peut tout de même être envisagée dans le contexte béninois.

Ainsi, pour rétablir les droits fonciers de la de la personne lésée par la délivrance d'un Certificat de propriété foncière le juge judiciaire ordonnera, la rectification du Certificat de propriété foncière par mutation de l'identité du véritable propriétaire lorsque, la description de l'immeuble indiquée dans le Certificat de propriété foncière est conforme à celle qu'il revendique.

En même temps, afin de garantir une prompte exécution du jugement, le tribunal ordonnera sous astreintes, le dépôt de la copie du Certificat de propriété foncière détenue par le fraudeur à l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier du ressort dans lequel l'immeuble est situé.

[54] GASSE (V) , *op.cit,* p.244

Aussi, lorsque le tribunal a été saisine suite aux omissions ou erreurs commises par le régisseur, le juge judiciaire ordonnera-t-il sous astreintes comminatoires au régisseur de procéder à la rectification du certificat de propriété foncière conformément aux prescriptions du jugement.

CHAPITRE II : LA COMPETENCE NON APPARENTE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Les développements qui suivent ont pour but de mettre en relief le domaine de compétence de la juridiction administrative par rapport au contentieux de la remise en cause du certificat de propriété foncière. Pour ce faire, nous analyserons d'une part les modes de saisine de la juridiction administrative (section I), et d'autre part la mise en œuvre du pouvoir de la juridiction administrative (Section II).

SECTION I : LES MODES DE SAISINE DU JUGE ADMINISTRATIF, JUGE DE LA LEGALITE DU CERTIFICAT DE PROPRIETE FONCIERE

C'est désormais une tradition juridiquement acquise de présenter le juge administratif comme gardien de la légalité administrative. Cette règle est dorénavant applicable au contentieux administratif relatif à la propriété foncière, puisqu'il revient au juge administratif de veiller à la légalité des actes administratifs pris en matière foncière.

L'objectif de cette étude est d'analyser la sphère d'invention du juge administratif dans le contentieux de la légalité du certificat de propriété foncière. En vue d'atteindre cet objectif, nous analyserons dans un premier temps la saisine directe de la juridiction administrative (paragraphe I), et dans le second sa saisine sur renvoi (paragraphe II).

PARAGRAPHE I : LA SAISINE DIRECTE

La saisine directe du juge administratif peut consister en un recours pour excès de pouvoir ou un en un recours de plein contentieux (B). Mais avant, le requérant doit remplir les conditions de recevabilité relatives au recours (A)

A- Les conditions de recevabilité du recours

Les conditions de recevabilité sont celles qui doivent être remplies, tant par le requérant que l'acte de saisine pour que le recours puisse être examiné au fond.

1. Les conditions de forme

Les conditions de forme sont relatives au contenu de l'acte, et aux délais de recours.

Il ressort de la lecture combinée des articles 819, 820 et 821 de la loi N° 2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure Civile, Commerciale, Sociale, Administrative et des Comptes.

Que la requête en annulation signée du demandeur ou de son avocat doit être adressée au greffe sous pli recommandé avec demande d'avis de réception, le cachet postal faisant foi de la date de recours.

La requête doit indiquer l'acte administratif ou la personne publique contre laquelle l'action est dirigée. Elle mentionne les noms, prénoms usuels, domicile et profession du demandeur, ainsi que les noms et prénoms usuels, domicile et profession du défendeur.

La requête peut, dans la mesure du possible, être accompagnée d'une expédition de la décision attaquée et contenir l'exposé sommaire des faits et moyens ainsi que les conclusions du demandeur.

S'agissant des délais de recours l'article 827 de la même loi dispose que « *le délai de recours pour excès de pouvoir est de deux mois.*

Ce délai court de la date de publication ou de notification de la décision attaquée.

Avant de se pouvoir contre une décision individuelle, le demandeur, le demandeur doit présenter un recours hiérarchique ou gracieux tendant à faire rapporter ladite décision.

Le silence gardé plus de deux mois par l'autorité compétente pour le recours hiérarchique ou gracieux vaut décision de rejet.

Le demandeur dispose pour se pouvoir contre cette décision implicite, d'un délai de deux mois à compter du jour de l'expiration de la période de deux mois susmentionnée.

Néanmoins, lorsqu'une décision explicite de rejet intervient dans un délai de deux mois, elle fait à nouveau courir le délai de recours.

Les délais prévus pour introduire le recours ne commencent à courir que du jour de la notification de la décision de rejet du recours gracieux ou à l'expiration du délai de deux mois prévu à l'alinéa précédent…[55] »

Quant au recours de plein contentieux, il est soumis à la prescription trentenaire. Toutefois lorsque l'objet de la demande consiste en même temps, en une annulation de l'acte administratif querellé et en une demande d'indemnisation, ce sont les délais de prescription applicables en matière de recours pour excès de pouvoir qui s'appliquent.

La non-observation des délais entrainerait irrecevabilité du recours. Notons que cette présentation ne saurait pas complète, si un mot n'est pas dit sur les points de départ de la computation des délais.

Sur ce point, trois moments sont retenus comme point de départ de la computation des délais de recours. Il s'agit : de la publication, la notification et de la connaissance acquise.

La publication constitue le mode de publicité « *normal et suffisant*» des actes règlementaires.

La notification quant à elle, constitue le mode de publicité adéquat pour les actes individuels.

La connaissance acquise[56] est retenue comme point de départ de la computation des délais chaque fois que l'acte administratif, en raison de leur

[55] Article 827 de la loi n° 2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure Civile, Commerciale, Sociale, Administrative et des Comptes

nature, ne sont susceptibles ni d'une publication, ni d'une notification ou dans l'hypothèse où l'acte individuel est attaqué par un tiers. Celui-ci doit avoir une connaissance suffisamment claire de l'acte incriminé, ce qui n'implique pas nécessairement la communication du texte intégral de l'acte, mais la connaissance de son contenu et de sa portée.

Rappelons que la connaissance requise porte sur l'acte; elle ne s'étend pas, en principe, à l'illégalité dont il peut être affecté. Cette prise de connaissance dépend essentiellement des circonstances de fait. En cas de contestation, la charge de la preuve incombe à la partie qui soutient que le requérant avait connaissance de l'acte.

Eu égard à ce qui précède, le Certificat de propriété foncière faisant souvent l'objet de contestation de la part de tiers, la théorie de la connaissance acquise serait la plus appropriée pour appréciée la recevabilité de leur recours.

2. Les conditions de fond

Le certificat de propriété foncière ne peut être valablement attaqué devant la juridiction administrative que par un requérant, personne physique ou morale réunissant les conditions de capacité et qualité et d'intérêt à agir. S'agissant des personnes physiques, leur capacité est appréciée selon les règles du droit civil. A cet égard, il y a lieu de noter que sont, en conséquence incapables d'agir en justice, les mineurs non émancipés, ainsi que les majeurs souffrant d'une altération mentale.

[56] On appelle théorie de la connaissance acquise la conception selon laquelle, en l'absence d'une publicité régulière, le délai peut être considéré comme commençant à courir s'il est avéré d'une manière quelconque que l'intéressé avait eu connaissance de l'acte.
L'examen de la jurisprudence oblige toute fois à dégager une conclusion nuancée. Il est certain d'abord que la jurisprudence refuse à faire appel à l'idée de la connaissance acquise lorsqu'il n'est pas certain que l'intéressé à eu une connaissance suffisante de l'acte (**CE 28 octobre 1949 CUNAT page 780).**
À contrario, lorsqu'il apparait avec certitude ou tout au moins avec suffisamment de vraisemblance que l'intéressé avait acquis une connaissance suffisante de la décision, la jurisprudence accepte de l'appliquer.

En ce qui concerne les personnes morales, elles ne peuvent agir en justice que si elles ont la personnalité juridique, laquelle s'acquiert à la suite d'un enregistrement ou d'immatriculation

La qualité sert à désigner le titulaire du droit à agir. Elle est un titre, une qualification pour agir en justice. En ce sens, elle est une condition de l'existence de l'action et son défaut est sanctionné par l'irrecevabilité du recours.

En plus de la capacité et de la qualité, le requérant doit, justifier d'un intérêt suffisant, lequel s'entend comme le rapport juridique entre le requérant et l'auteur ou le responsable du grief articulé. C'est ce rapport juridique qui définit la qualité à agir du requérant.

En ce qui concerne le recours pour excès de pouvoir et le plein contentieux, le requérant doit justifier d'un droit lésé par l'acte attaqué. Son intérêt doit être actuel, immédiat, direct et personnel, sans quoi le recours sera déclaré irrecevable.

A- Les recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux

Le fondement du recours pour excès de pouvoir résulte de l'application combinée des articles 395 de la loi n°2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial, et 818 de la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes.

L'article 395 du code foncier et domanial dispose que « *les litiges portant sur les actes délivrés par l'administration publique ou ses démembrements sont de la compétence du juge administratif* » ;

L'article 818 de la loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes dispose à son tour que « *la juridiction statuant en matière administrative est*

compétente pour connaître du contentieux de tous les actes émanant de toutes autorités administratives de son ressort.

Relèvent de ce contentieux :

1- *Les recours en annulation pour excès de pouvoir des décisions des autorités administratives ;*
2- *Les recours en interprétation des actes des mêmes autorités sur renvoi des autorités judiciaires ;*
3- *Tous litiges de plein contentieux mettant en cause une personne morale de droit public sauf exceptions prévues par la loi ;*
4- *Les réclamations des particuliers contre les dommages causés par le fait personnel des entrepreneurs concessionnaires et régisseur de l'administration ;*
5- *Le contentieux fiscal.* »

Selon l'illustre arrêt Dame Lamotte, le recours pour excès de pouvoir se définit comme « *le recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité*[57].

Prenant appui sur cette définition jurisprudentielle du recours pour excès de pouvoir, M Rémi ROUQUETTE[58] le présente comme *« le recours qui existe de plein droit ».*

Présentant à son tour le recours pour excès de pouvoir, le professeur CHAPUS écrit : *« le recours pour excès de pouvoir se présente d'abord comme '' un procès fait à l'acte''. Il ne s'agit pas pour le juge de reconnaître que le requérant est titulaire d'un droit contre l'administration, ou que cette dernière est tenue par une obligation à l'égard du requérant. Il s'agit de décider du sort de l'acte*[59] *»*

[57] CE Ass. 17 février 1950, MINISTRE DE L'AGRICULTURE c/ Dame LAMOTTE, Rec. 110
[58] ROUQUETTE (R), petit traité du procès administratif, Dalloz, 5ème éd, octobre 2012, p.192
[59] CHAPUS (R) ; droit du contentieux administratif, Montchrestien, 13 éd, 2008, p.223.

A la lumière de ce qui précède, nous pouvons le définir comme une demande ordinaire faite au juge administratif par un administré qui s'estime lésé par une décision administrative lui faisant grief, tendant à son annulation pour cause d'illégalité. Transposé, en matière foncière, le recours pour excès de pouvoir sera justifié, chaque fois que les droits fonciers seront spoliés par la délivrance du Certificat de propriété foncière.

Le recours de plein contentieux ou de pleine juridiction regroupe une grande diversité de recours qui ont pour point commun l'étendue des pouvoirs reconnus au juge. En matière de recours de plein contentieux, le juge administratif peut non seulement annuler un acte, mais également le modifier ou le reformer. Il peut en outre prononcé des condamnations pécuniaires en obligeant, par exemple, l'administration à réparer les conséquences d'une faute qu'elle a commise.

Appliqué en matière foncière, le recours de plein contentieux interviendrait lorsqu'en plus de l'annulation du Certificat de propriété foncière le requérant sollicitera des dommages-intérêts pour le préjudice.

PARAGRAPHE II : LA SAISINE SUR RENVOI

Dans ce paragraphe les étudierons les différents recours sur renvoi (A), ainsi que les obligations auxquelles est soumis le juge du renvoi (B)

A- Les recours en appréciation de la légalité et en interprétation.

Le recours en appréciation de la légalité se situe généralement dans le cadre des questions préjudicielles devant le juge civil. On parle de question préjudicielle lorsqu'au cours d'un procès entre deux particuliers devant un tribunal de l'ordre judiciaire, l'un des plaideurs soutient que l'acte administratif invoqué par son adversaire est illégal. Si le sort du litige soumis au juge civil dépend de l'appréciation de la légalité de l'acte

administratif, il doit surseoir à statuer et renvoyer cette question au juge administratif.

L'assemblée plénière de la cour suprême du Bénin a sur ce point, jugé que « *considérant que même si au cours du procès portant sur le droit de propriété, une question préjudicielle était soulevée à propos de la validité d'un permis d'habiter ou de tout autre acte de l'administration du domaine de l'Etat, cette question ne suffirait pas à elle seule à valablement conduire le juge judiciaire à se déclarer radicalement incompétent ; que dans cette hypothèse, celui-ci doit surseoir à statuer et renvoyer les parties devant la juridiction administrative compétente*[60] ».

S'agissant du recours en interprétation, il s'exerce dans les mêmes conditions que celles dans lesquelles s'appliquent le recours en appréciation de la légalité. Au cours d'un procès devant une juridiction civile se pose la question de savoir : quel est le sens d'un acte administratif. La réponse à cette question étant nécessaire pour la solution du litige principal, la juridiction civile se déclarera être en présence d'une question préjudicielle, et va surseoir à statuer.

Rappelons que l'incompétence du juge civil à connaître de l'appréciation de légalité et interprétation des actes administratifs connait une exception rappelée dans l'affaire *Barinstein*[61]. Dans cet arrêt il a été reconnu à juridiction civile la compétence de se prononcer sur la légalité des actes administratifs, même ayant un caractère réglementaire, lorsque ceux-ci portent une atteinte grave au respect dû au droit de propriété.

Ainsi, en considération de ce qui vient d'être développé, il y a lieu de noter que le certificat de propriété foncière est admissible à ces deux types

[60] ARRET N° 09/CA du 06 /03 /1998. Op.cit.

[61] si en règle générale les tribunaux de l'ordre judicaire ne peuvent, sauf dans certains cas déterminés, se prononcer sur la légalité des actes administratifs, même ayant un caractère réglementaire, il sont, par exception à ce principe, compétents pour apprécier la validité des dispositions du décret du 16 janv. 1947 à raison de la nature des mesures prévues par lesdites dispositions et de l'atteinte grave qu'elles portent à l'inviolabilité du domicile privé et, par suite, à la liberté individuelle ainsi qu'au respect dû au droit de propriété (**TC. 16 juin 1923, SEPTFONDS, Rec. 498, Dalloz, 18 éd, N°39.2)**

de recours. En cela, lorsqu'au cours d'un procès portant sur le droit de propriété, la validité du C.P.F consolidant les droits d'une des parties est remise en cause par l'autre, le juge civil doit surseoir à statuer et renvoyer les parties devant le juge administratif. Ce dernier en raison du caractère subsidiaire de la question préjudicielle et de la nécessité de ne pas suspendre indéfiniment l'instance devant le juge civil, est astreint à des obligations.

B- Les obligations du juge du renvoi

Le juge administratif saisi à la suite d'un renvoi est astreint au respect d'un certain nombre d'obligations. Mais avant de les aborder, il importe de dire un mot sur les conditions relatives au recours incident.

S'il est vrai, selon une certaine doctrine[62], que ce n'est pas par le jugement de renvoi que la juridiction administrative est saisi de la difficulté d'interprétation ou de légalité, il est tout aussi admis que la condition primordiale de l'exercice régulier du recours est le jugement avant-dire droit ayant accordé le sursis à statuer.

La deuxième condition est relative au ministère d'avocat, lequel est obligatoire dans un recours sur renvoi.

La troisième et dernière condition est relative au jugement de renvoi. Celui-ci doit de façon précise déterminer la tâche dont le juge administratif aura à s'acquitter.

Une fois saisi, le juge administratif doit se prononcer sur les limites du renvoi. Cela sous-entend que celui-ci ne peut pas dans le cadre de ce recours, se prononcer sur d'autres moyens que ceux soumis à son appréciation. Cette restriction s'étend même aux moyens d'ordre public.

En outre le juge du renvoi est tenu de statuer sur toutes les questions posées, il ne saurait laisser sans réponse certaines d'entre elles. En raison du respect de l'indépendance de la juridiction judiciaire dans ses rapports avec

[62] CHAPUS (R) ; Droit du contentieux administratif, Montchrestien, 13 éd, 2008 Paris, p.755

la juridiction administrative, il doit statuer sur ce qu'il lui est demandé même si la difficulté qui a provoqué le renvoi et l'exercice du recours n'est pas constitutive d'une question préjudicielle.

Aussi, le juge administratif est-il tenu de se prononcer, même dans les cas où, s'il était saisi d'un recours principal, il y aurait matière à irrecevabilité : cas par exemple où lui est demandé l'appréciation de la légalité d'une décision individuelle devenue définitive.

SECTION II : LES POUVOIRS DU JUGE ADMINISTRATIF

Deux paragraphes constitueront la trame de cette section : les conditions de l'annulation du certificat de propriété foncière (paragraphe I), et les effets de cette annulation dans l'ordonnancement juridique (paragraphe II).

PARAGRAPHE I : LES CONDITIONS D'ANNULATION DU CERTIFICAT DE PROPRIETE FONCIERE

Le code foncier et domanial prévoie cinq conditions d'attaquabilité du certificat de propriété foncière notamment, la fraude, l'erreur, l'erreur matérielle, le non-respect de la procédure et enfin le contrefait.

Il nous paraît judicieux de relever que les cinq conditions citées ne peuvent pas être systématiquement retenues, comme cas d'ouverture d'annulation du certificat de propriété foncière par le juge administratif.

En effet, la question des conditions d'annulation mérite une réponse nuancée. Puisque l'acte administratif est à la fois « *instrumentum* [63]» et « *négotium*[64] ».

[63]L'instrumentum renvoie au document écrit

Ainsi dans la présente étude nous ne retiendrons des cinq cas d'ouverture que le non-respect de la procédure légale. Lequel sera classé pour des raisons de clarté, dans une catégorie que nous appellerons, la catégorie des cas d'ouverture textuels du recours en annulation (A). Nous analyserons ensuite les cas d'ouverture classiques du recours en annulation (B).

A- Le cas d'ouverture textuel du recours en annulation

Tel que rappelé supra, le non-respect de la procédure légale de délivrance de Certificat de propriété foncière a été retenue comme seul cas d'ouverture pouvant justifier le recours au juge administratif. En effet, il est attenant de l'activité de l'administration en l'occurrence l'office du régisseur principal ou communal, activité qui ne peut être contrôlée que par un juge administratif.

Le non-respect de la procédure légale comme son nom l'indique, peut s'entendre par le fait que le régisseur ne se conforme pas à la loi régissant la procédure de confirmation, lors du traitement par lui d'une réquisition de confirmation. Pris dans ce sens, il va sans dire que, la notion du non-respect renvoie à celle de la non soumission de l'administration au droit, négation du principe de la soumission de l'administration au droit.

Selon la doctrine[65], le principe de la soumission de l'administration au droit signifie que l'autorité administrative est subordonnée au droit qui régit son activité. Son action est donc encadrée et limitée par la loi.

Ce principe est réaffirmé et défini dans une jurisprudence camerounaise en ces termes : **«** *les actes administratifs sont soumis au principe de la légalité, principe fondamental dans le droit administratif*

[64]Le négotium est relatif au contenu du document

[65] Robinson TCHAPMEGNI, *Le contentieux de la propriété foncière au Cameroun*, thèse en droit, université de Nantes faculté de droit et des sciences politiques, 2008, P.217

moderne…Ce principe signifie que l'acte administratif doit respecter les lois formelles, et cela, du reste, en deux points de vue : d'une part, il ne doit pas enfreindre une disposition de la loi, d'autre part, il doit s'appuyer sur la loi, c'est-à-dire que l'autorité administrative qui l'édicte doit en avoir reçu de la loi compétente[66] *»*

En matière foncière, cela signifie que le régisseur est tenu de se soumettre à la législation foncière et domaniale en vigueur, faute de quoi sa décision s'exposerait à l'annulation par le juge de l'excès de pouvoir.

Notons que la formule du non-respect de la procédure légale, retenue par le législateur est à bien d'égards délicate, et par conséquent son application peut s'avérer difficile. En effet, une distinction semble s'imposer entre d'une part les formalités substantielles, c'est-à-dire les formalités dont le respect s'impose à l'administration et d'autre part les formalités non substantielles, c'est-à-dire les formalités que l'administration peut méconnaître sans commettre d'illégalité. Le critère de la distinction n'étant pas facile à formaliser il reviendra donc au juge administratif, nous l'espérons, de faire montre de sagacité dans l'appréciation des faits.

B- Les cas d'ouvertures classiques du recours en annulation

D'après la systématisation faite par M. Edouard Laferrière, on distingue quatre cas d'ouverture : le vice de forme, l'incompétence, la violation de la loi, et le détournement de pouvoirs.

Selon une jurisprudence constante, ces cas sont regroupés en deux catégories distinctes que sont : les illégalités externes à la décision administrative (vice de forme et incompétence) (1) et les illégalités internes (la violation de la loi et détournement de pouvoir) (2).

[66]Jugement n° 62/CS/CA du 25 Septembre 1980, Société Assureur Conseil Franco-Africain (ACFRA) C/ État du Cameroun (MINFI), inédit décision cité par Robinson TCHAPMEGNI, *idem*

1. Les illégalités externes à la décision administrative querellée : le vice de forme et l'incompétence

Le vice de forme est défini comme le fait pour l'autorité administrative de n'avoir pas respecté les formalités qui conditionnent la prise d'une décision. Ces formalités peuvent être d'origine textuelle ou de création jurisprudentielle. Toutefois, une distinction doit être faite entre les formalités facultatives et les formalités obligatoires. Seules ces dernières devraient être constitutives d'un recours en annulation.

Pourra par exemple être qualifié de vice de forme, le fait pour le régisseur de constater l'accomplissement des prescriptions destinées à assurer la publicité de la procédure et l'absence d'opposition, alors qu'aucun procès-verbal de clôture de bornage ne lui a été remis.

L'incompétence s'entend de l'inaptitude juridique ne permettant pas à un individu d'émettre un acte administratif. Un acte entaché d'incompétence est simplement considéré comme nul et non avenu.
Le Tribunal de Grande Instance de Dolisie en République du Congo l'a clairement rappelé dans une espèce[67] en ces termes : « *Attendu que les parties revendiquent le domaine DIBOUKOU DI-NGOUABOU situé à Manganzi ; qu'en l'espèce monsieur Oro a versé au dossier, un arrêté n°01 du 30 novembre 1966 du sous-préfet de Dolisie, accordant à monsieur Oro… un terrain d'une superficie de 2.25 ha en échange du terrain de même superficie où était planté le caféier à Kinguebe, un plan de délimitation et un titre foncier n°002/2001 du 20 avril 2001 délivré par le sous-préfet de louvakou ; que le sous-préfet de louvakou n'est pas l'autorité compétente pour délivrer ce genre de pièce ; qu'il échet de déclarer illégal ce titre foncier…* »

[67] T.G.I Dolisie,21 juin 2006 ; R.C, n°201, Rép ; inédit, décision citée par ILLOKI (A), *op.cit, P179*

2. Les illégalités internes à l'acte administratif incriminé : la violation de la loi et le détournement du pouvoir

La violation de la loi suppose l'inobservation d'une disposition législative, réglementaire ou de tout acte de l'administration ayant force exécutoire.

Le détournement de pouvoirs quant à lui symbolise la poursuite d'un but contraire à l'intérêt général qui est de ce fait, assimilable à un mauvais usage du pouvoir discrétionnaire auquel le juge ne manquera pas d'opposer sa censure.

Quid des effets de la décision d'annulation du Certificat de propriété foncière ?

PARAGRAPHE II : LES EFFETS DE LA DECISION D'ANNULATION DU CERTIFICAT DE PROPRIETE FONCIERE

Deux effets principaux sont attachés à l'annulation juridictionnelle du Certificat de propriété foncière ce sont : la disparition de l'ordonnancement juridique (A), et l'anéantissement rétroactif du titre querellé (B).

A- La disparition du certificat de propriété foncière de l'ordonnancement juridique du fait de son annulation

Du fait de l'intervention de la décision d'annulation, le certificat de propriété foncière vicié cesse d'exister et de produire des effets juridiques. La décision d'annulation constitue ainsi son "*acte de décès* ". Il n'a plus de vie juridique et est simplement retiré de l'ordonnancement juridique. Simon Pierre BILLONG exprime cette idée dans une formule

simple et élégante : « *la nullité semble être la sanction naturelle, lorsque les conditions requises pour la validité d'un acte ne sont pas réunies : aucun des effets juridiques que l'auteur de l'acte aurait l'intention de provoquer en le passant ne se produit. L'acte est anéanti* ».

B- Anéantissement rétroactif du certificat de propriété foncière annulé

Lorsqu'on se réfère au *Lexique des termes juridiqu*es, l'annulation suppose « *l'anéantissement rétroactif d'un acte juridique, pour inobservation de ses conditions de formation, ayant pour effet soit de dispenser les parties de toute exécution, soit de les obliger à des restitutions réciproques* ». Appliquée au droit foncier, l'annulation juridictionnelle du Certificat de propriété foncière a pour finalité d'anéantir ses effets depuis l'origine, c'est-à-dire le jour de sa délivrance à travers la signature du régisseur. Cela signifie que toute convention, toute transaction ou tout acte juridique ayant pour fondement le Certificat de propriété foncière incriminé tombe du fait de l'annulation prononcée, puisque les actes annulés pour excès de pouvoir sont réputés n'être jamais intervenus.

CONCLUSION GENERALE :

« *Un code quelque complet qu'il puisse paraître, n'est pas plutôt achevé, que mille questions inattendues viennent s'offrir aux magistrats*[68] », écrivait PORTALIS dans son discours préliminaire du premier projet du code civil. Cette pensée de l'auteur s'inscrit parfaitement dans le cadre de notre étude, laquelle nous a montré que le régime juridique du Certificat de propriété foncière est un vaste chantier à explorer. Le thème de la problématique de la contestation de la validité du Certificat de propriété foncière l'est encore plus. En République du Bénin, le Certificat de propriété foncière est le seul titre à conférer la pleine propriété, il lui est attaché tous les attributs de la propriété. Le contentieux de sa contestation est partagé entre les juridictions de l'ordre judiciaire et celles de l'ordre administratif. Ce partage s'explique principalement par le fait que le Certificat de propriété foncière est un acte juridique à la lisière entre le droit public et le droit privé.

En effet, le Certificat de propriété foncière est un acte administratif. Cette nature administrative se justifie par deux éléments, d'abord la procédure dont il est l'aboutissement est une mission de service public assignée à un établissement public (A.N.D.F). Ensuite, le Certificat de propriété foncière est créateur de droits et d'obligations à l'égard de son détenteur. En outre, celui-ci a pour fonction de consolider et affirmer le droit de propriété, un droit, de nature civile.

Ainsi, le juge judiciaire sera compétent toute les fois qu'il sera question de la revendication d'un droit de propriété spolié par la procédure de délivrance d'un Certificat de propriété foncière. Les conditions de la saisine du juge judiciaire sont limitativement prévues par la loi. Il s'agit de la fraude, de l'erreur, de l'erreur matérielle, de tout contrefait et du non-

[68] Portalis (J.E.M), discours préliminaire du premier projet du Code Civil, 21 janvier 1801, http://classiques.uqac.ca/ consulté le 24/09/2014

respect de la procédure légale de délivrance du Certificat de propriété foncière. Cependant, concernant le dernier cas d'ouverture susmentionné, l'étude a montré qu'il ne peut être retenu comme condition de saisine du juge judiciaire, en raison de ce qu'il renvoie au contrôle de l'activité de l'Administration, car en considération du principe de la séparation des juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, seul le juge administratif peut contrôler l'activité de l'administration.

Quant au juge administratif, il est compétent chaque fois que la question de droit qui lui est soumise se limite soit à la contestation du Certificat de propriété foncière, soit à son interprétation.

Dans le premier cas, le juge administratif est saisi soit par un recours en annulation du Certificat de propriété foncière pour excès de pouvoir, soit par un recours de plein contentieux lorsqu'en plus de l'annulation du certificat de propriété foncière la partie lésée sollicitera des dommages-intérêts pour le préjudice subi.

Dans le second cas, le juge administratif est saisi sur renvoi du tribunal judiciaire lorsqu'au cours de l'instance en revendication de droit de propriété, une des parties litigantes soutient que le Certificat de propriété foncière invoqué par l'autre partie est illégal. La réponse à la question de l'illégalité du Certificat de propriété foncière étant déterminante pour la solution du litige, le juge judiciaire va surseoir à statuer et renvoyer la question devant le juge administratif.

Par ailleurs, l'étude a montré quelques faiblesses que comporte le code foncier et domanial. Ces faiblesses sont de trois ordres ce sont : les faiblesses relatives au pouvoir du juge judiciaire, à la procédure sommaire que doit observer celui-ci, et celles relatives au régime de l'action en revendication.

S'agissant du pouvoir du juge judiciaire, le législateur s'est limité d'énoncer que, l'action en revendication de droits fonciers spoliés est exercée en vue d'assurer le rétablissement desdits droits, sans cependant préciser les techniques procédurales par le biais desquelles le juge judiciaire procédera audit rétablissement. Nous avons à cet effet, proposé la rectification comme technique procédurale à envisager. Celle-ci consistera par exemple en la mutation du nom d'un détenteur d'un Certificat de propriété foncière obtenu par fraude à celui de la personne lésée.

Concernant la procédure sommaire, conformément à l'article 147 *in fine* du code foncier et domanial le juge chargé de suivre l'affaire doit statuer comme il est procédé en matière sommaire. Cependant, les règles applicables à cette procédure n'ont pas été prévues par le législateur, mieux, nos recherches nous ont permis de déduire que cette procédure se distingue des procédures urgentes (référé et bref délais) prévues en droit commun. Ainsi, pour suppléer à ce vide juridique nous avons en prenant appui sur les pratiques judiciaires antérieures préconisé l'observation des points ci-après :

- La procédure est orale, par conséquent les échanges d'écriture préliminaire ou la signification des conclusions ne sont pas obligatoires ;
- L'affaire est dispensée du tour de rôle ;
- L'affaire peut être jugée pendant les vacances judiciaires par les chambre de vacation ;
- La liquidation des dépens est faite par le jugement ;
- La tentative de conciliation y est interdite.

Quant au régime de l'action en revendication, le législateur a omis de prévoir le sort du tiers de bonne foi ayant acquis son droit de propriété des mains d'un titulaire d'un Certificat de propriété foncière obtenu par fraude.

En considération du principe selon lequel, les mentions officielles des livres fonciers font foi publique, l'étude a retenu que, l'action en revendication ne peut être intentée contre le tiers de bonne foi.

Au de-là des interrogations émises et les réponses apportées à la problématique, ce travail de recherche a révélé que le contentieux de la contestation du Certificat de propriété foncière peut avoir un autre visage si le statut juridique du régisseur venait être clarifié. En effet, le fait pour régisseur d'engager sa responsabilité en cas de fautes commises dans l'accomplissement de ses fonctions, et de percevoir des honoraires en contrepartie de l'accomplissement de celles-ci conduit à s'interroger sur la nature des actes qu'il délivre. Un alignement du statut du régisseur à celui d'autres officiers publics, à l'instar des officiers d'état civil ferait du Certificat de propriété foncière un acte authentique. Ainsi, autant l'action en revendication du droit de propriété que l'annulation du Certificat de propriété foncière à travers la procédure d'inscription de faux, seraient soumises au juge judiciaire.

BIBLIOGRAPHIE :

1- Ouvrages :

- BISSARDON Sébastien ; Guide du langage juridique, 4ème éd, LexisNexis, Paris 2013, 611 pages ;
- CARBONIER Jean ; Droit Civil, les biens les obligations, volume II, PUF, Paris 2004, 2574 pages ;
- CHAPUS René ; Droit administratif général, Tome 1, 15ème éd, Montchrestien, Paris 2001, 1427 pages ;
- CHAPUS René ; Droit administratif général, Tome 2, 15ème éd, Montchrestien, Paris 2001, 797 pages ;
- CHAPUS René ; Droit du contentieux administratif, 13 éd, Montchrestien, Paris 2008, 1540 pages ;
- CORNU Gérard ; Vocabulaire juridique, 5ème éd, P.U.F, Paris 1996, 862 pages ;
- EBANG MVE Urbain Noël ; Le titre foncier au Cameroun, recherche sur la spécificité d'un acte administratif unilatéral, L'harmattan, 2011, 268 pages ;
- GASSE Victor ; les régimes fonciers Africains et Malgache : évolution depuis l'indépendance, Tome XII, L.G.D.J, Paris 1971, 319 pages ;
- GUINCHARD Serge ; Droit et Pratique de la procédure civile, 7ème éd, Dalloz, Paris 2011, 1713 pages ;
- ILOKI Auguste ; le droit des parcelles de terrain au Congo, l'immatriculation des parcelles de terrain, Tome 2, l'harmattan, 2012, 265 pages ;
- LEBRIS Emile, LE ROY Etienne et LEIMDORFER François ; Enjeux fonciers en Afrique noire, Karthala 1982, 425 pages ;
- LE ROY Etienne ; Retour au foncier, karthala 2003, 323 pages ;
- LONG Marceau, WEIL Prosper, BRAIBANT Guy, DELVOLVE Pierre et GENEVOIS Bruno ; les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 18èmeéd, Dalloz, Paris 2011, 1009 pages ;
- ROUQUETTE Remi ; Procès administratif, contentieux administratif juridiction générale et spéciale, 5ème éd, Dalloz, 2012, 1288 pages ;
- TJOUEN Alexandre-Dieudonné ; Droits domaniaux et techniques foncières en droit camerounais, Ed, Economica, paris 1982, 209 pages ;

2- Revues et articles :

- BROCHU François : « ***le système Torrens et la publicité foncière Québécoise*** » ; MC Gill/law/ *revue de droit de MCGill* ; Volume 47 ; p.626 à 665 ;
- DOSSOUMOU Samson : « ***les recours contentieux administratifs*** », *Bulletin d'Information Trimestriel*, n°21 et 22, pp 39 à 46 ;
- GBAGUIDI Ahonagnon Noël : « ***les conflits de compétence nés de la présence d'actes administratifs dans des contestations de droit de propriété foncière entre particuliers*** », *Bulletin d'Information Trimestriel*, n°016, pp 04 à 14 ;
- Nicolas VERMEYS : « ***Le poids des virgules- Étude sur l'impact des erreurs matérielles en droit des contrats*** » ; *Revue du Barreau du Québec*, Tome 66, Automne 2006 pp.291 à 332 ;

3- **Thèse** :

Robinson TCHAPMEGNI, « ***Le contentieux de la propriété foncière au Cameroun*** », thèse en droit, université de Nantes faculté de droit et des sciences politiques, 2008, 531 pages.

4- Codes et lois :

- Loi n°90-32 du 11 décembre portant constitution de la République du Bénin ;
- Loi n°2008-07 du 28 février 2011 portant Code de procédure Civile, Commerciale, Sociale, Administrative et des Comptes ;
- Loi n° 2013- 01 du 14 Août 2013 portant Code Foncier et Domanial.

5- Rapport et communication :

- Rapport d'étude du code foncier et domanial, CREDIJ 2013 ;
- Conférence sur le foncier, « ***La problématique de la propriété foncière au Cameroun*** », Hôtel de Ville de Mbalmayo, 18 novembre 2005, Sous la Direction Scientifique de Robinson TCHAPMEGNI, Membre de l'Association Française d'Anthropologie du Droit, consulté sur Google.fr 22/09/2014

TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY i
DEDICACE ii
REMERCIEMENTS iv
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS v
SOMMAIRE vi
INTRODUCTION GENERALE 1
PREMIERE PARTIE : LE REGIME JURIDIQUE DU CERTIFICAT DE PROPRIETE FONCIERE 5
CHAPITRE I: L'ETABLISSEMENT DU CERTIFICAT DE PROPRIETE FONCIERE 7
SECTION I : LE CARACTERE ADMINISTRATIF DU SYSTEME DE CONFIRMATION DES DROITS FONCIERS 9
PARAGRAPHE 1 : LA PROCEDURE DE CONFIRMATION EN MILIEU URBAIN ET PERIURBAIN 9
PARAGRAPHE II : LA PROCEDURE DE CONFIRMATION EN MILIEU RURAL 14
A- La procédure de délivrance du C.P.F à partir du plan foncier rural… 14
B- La procédure ordinaire d'établissement du C.P.F 16
SECTION II : LA NATURE JURIDIQUE DU C.P.F 18
PARAGRAPHE I : LE C.P.F : UN ACTE ADMINISTRATIF 19
A- LE C.P.F : un acte pris par un officier public dans le cadre d'un service public. 19
B- LE C.P.F : un acte administratif unilatéral 21
PARAGRAPHE II : LE C.P.F : SOURCE DE DROITS ET D'OBLIGATIONS 23
A- Le C.P.F : un acte créateur de droits 23
B- Le C.P.F : un acte créateur d'obligations 25
CHAPITRE II : LA PORTEE JURIDIQUE CONDITIONNELLE DE LA FORCE PROBANTE DU C.P.F 28
SECTION I : LES ATTRIBUTS DU C.P.F 29

PARAGRAPHE I : LE C.P.F : UN ACTE PAR PRINCIPE DEFINITIF 29
PARAGRAPHE II : LE C.P.F : UN ACTE PAR PRINCIPE INATTAQUABLE 32
SECTION II : LA JUSTICIABILITE DU C.P.F..... 34
Paragraphe I : LA THEORIE DES ACTES ATTAQUABLES 35
Paragraphe II : LE CADRE FORMEL DE L'ATTAQUABILITE DU CERTIFICAT DE PROPRIETE FONCIERE 37
DEUXIEME PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONTESTATION DU CERTIFICAT DE PROPRIETE FONCIERE 41
CHAPITRE I : LE JUGE JUDICIAIRE, GARDIEN SECULAIRE DE LA PROPRIETE INDIVIDUELLE ET DES LIBERTES FONDAMENTALES 43
SECTION I : LE REGIME DE L'ACTION EN REVENDICATION 44
PARAGRAPHE I : LA PORTEE DE L'ACTION EN REVENDICATION 44
PARAGRAPHE II. LA CONCRETISATION DE L'ACTION EN REVENDICATION 49
SECTION II : LES POUVOIRS DU JUGE JUDICIAIRE 53
PARAGRAPHE I : LES CAS D'OUVERTURE FONDANT LA COMPETENCE DU JUGE JUDICIAIRE 54
PARAGRAPHE II : LES POUVOIRS DU JUGE JUDICIAIRE FACE AU TITRE CONTESTE 59
CHAPITRE II : LA COMPETENCE NON APPARENTE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE..... 63
SECTION I : LE JUGE ADMINISTRATIF, JUGE DE LA LEGALITE DU CERTIFICAT DE PROPRIETE FONCIERE 64
PARAGRAPHE I : LA SAISINE DIRECTE..... 64
PARAGRAPHE II : LA SAISINE SUR RENVOI 70
SECTION II : LES POUVOIRS DU JUGE ADMINISTRATIF 73

PARAGRAPHE I : LES CONDITIONS D'ANNULATION DU CERTIFICAT DE PROPRIETE FONCIERE 73
PARAGRAPHE II : LES EFFETS DE LA DECISION D'ANNULATION DU CERTIFICAT DE PROPRIETE FONCIERE . 77
CONCLUSION GENERALE : 79
BIBLIOGRAPHIE : 83
TABLE DES MATIERES 85