

L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM) N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES DANS LES MEMOIRES. CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME PROPRES A LEURS AUTEURS.

DEDICACES

A Dieu Tout Puissant, pour son soutien indéfectible, notamment lors de certaines épreuves vécues durant cette formation.

A vous chers parents, GLELE AHO Ernest et ZINSOU Cyprienne pour tous les sacrifices consentis. Trouver en ce modeste travail un début de récompense. Mes sincères remerciements vont à vous.

A mes sœurs, Appoline et Ghislaine AHO GLELE ; merci pour votre soutien. Puisse Dieu, le Père, vous aider à mieux faire.

A toi, Feu GRANGE Paul, qui nous a quittés à un moment où nous nous y attendions le moins. Pour des raisons qui nous sont personnelles, je te dédie le présent travail peu importe là où tu es.

A mon oncle ZINSOU Dominique, pour son soutien constant dans nos études, je te dédie ce travail. Trouves-y une marque de profonde gratitude.

Au Docteur Edouard AHO, mon guide infallible, je te dédie ce travail. Que le Père Tout Puissant te hisse haut.

A ma bien – aimée, Ida ABLOUTAN, je ne saurais t’oublier. Je te dédie ce travail pour ton soutien constant et précieux. Que Dieu le Père nous assiste.

A AGBOGBO ADJOVI Eulodiane pour ton soutien constant, je te dédie ce travail.

A ABALO Frank pour ta sollicitude, je te dédie le présent travail.

A mes compagnons de tous les temps, SINGBO Olympe, CAKPOSSE Jules et HAGNONOU Loïc, je dédie ce travail.

REMERCIEMENTS

Notre profonde gratitude et nos sincères remerciements à :

Monsieur MIDJO D. Epiphane, notre maître de mémoire qui, malgré ses diverses activités a bien voulu accorder une attention à notre travail.

Monsieur DJOHOUN Clément, pour tes conseils et ta disponibilité.

Monsieur TOBOSSOU Athanase Gabriel, pour les précieux conseils que vous n'avez cessé de nous prodiguer.

Monsieur YENOUSI Nicolas, merci pour tout.

Tout le corps enseignant de l'ENAM pour la qualité et la rigueur dans la formation.

Toutes celles et tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont aidé à la réalisation de cette œuvre.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

DDET : Direction des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre

DGID : Direction Générale des Impôts et des Domaines

PH : Permis d'Habiter

SAD : Service des Affaires Domaniales

SGC : Service de Gestion et de Contrôle

TF : Titre Foncier

CGI : Code Général des Impôts

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Tableau Récapitulatif des problématiques possibles	9
Tableau n°2 : Evolution des litiges et de leur règlement en matière civile traditionnelle	13
Tableau n°3 : Tableau de bord.....	23
Tableau n°4 : Tableau récapitulatif de dépouillement des réponses à la question : Quel est le document qui vous confère ce titre de propriété ?.....	30
Tableau n°5 : Tableau récapitulatif de dépouillement des réponses à la question : Connaissez-vous le Titre Foncier ?	30
Tableau N°6 : Tableau de synthèse de l'étude	47

Résumé

Le thème : Droit de propriété et transaction foncière dans la ville de Cotonou, loin d'être une simple juxtaposition de deux notions, est beaucoup plus une recherche de lien. En effet, à travers le présent travail, il s'est agi pour nous de voir si les divers transactions foncières dans la ville de Cotonou, traduisent réellement un transfert de droit de propriété. L'objectif est d'y rechercher la cause aux multiples conflits domaniaux suivis de déguerpissements spectaculaires dont est la ville de Cotonou est de plus en plus le théâtre. Pour ce faire avons nous élaboré un questionnaire dans le but de requérir l'opinion d'une part de certaines personnes en charge de la gestion de la terre et d'autre part de certains citoyens.

En somme, il ressort du dépouillement des questionnaires que la grande majorité des cotoinois, ignorent les textes de lois en matière foncière et se prévalent d'un droit de propriété que ne leur confère aucun titre réel. Dans ces conditions, la terre sera transmise sans que la vente ne traduise réellement un transfert de droit de propriété. Dans ce climat particulièrement, défavorable à la municipalité de Cotonou, les recettes fiscales baissent dangereusement, le nombre de conflits domaniaux se multiplie et le prix de la terre connaît une flambée sans pareil.

Il urge que les textes de loi en matière de droit foncier coutumier et la loi 60-20 du 13 juillet 1960 instituant le permis d'habiter soient systématiquement abrogés et que le régime du titre foncier soit définitivement et par tous adopté. Il s'agit là de l'ultime solution pour que :

- les ventes de parcelle traduisent réellement un transfert du droit de propriété
- la diminution du nombre de conflits domaniaux
- l'amélioration des résultats fiscaux soit effective avec l'élaboration et une mise à jour permanente du répertoire de titres fonciers émis
- la spéculation foncière soit maîtrisée.

Une vaste campagne de sensibilisation des populations sur le bien-foncier qui réside dans le régime du titre foncier mérite d'être menée avec des édifications de brochures, plaquettes et autres supports d'information.

Par ailleurs le problème de la spéculation foncière mérite d'être approfondie et mieux pensée.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

Chapitre préliminaire : CADRE ET PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Section 1 : Cadre de l'étude

Section 2 : De la spécification de la problématique au choix de la méthodologie de travail

Chapitre premier : Problèmes liés à l'absence de transfert de droit dans les transactions foncières

SECTION1 : DE LA REALISATION DES ENQUETES A L'ANALYSE DES RESULTATS OBTENUS

Section2 : Vérification des hypothèses et formulation du diagnostic

Chapitre deuxième : Approches de solutions et conditions de mise en application

Section 1 : Propositions de solutions

Section 2 : Conditions d'applicabilité des approches de solutions

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE

Au début du 3^e millénaire, la République du Bénin a amorcé un vaste processus de décentralisation marqué par un transfert de compétences aux collectivités locales. Au nombre de ces nouvelles attributions, figure la gestion des affaires domaniales. Mais la terre étant un bien précieux très convoité par les béninois, sa gestion n'est pas toujours aisée.

Ainsi, à l'instar des autres communes, la municipalité de Cotonou se heurte dans la mise en œuvre de cette prérogative à des difficultés. Celles-ci se traduisent, sur le terrain, par une prolifération des conflits domaniaux. Ces derniers ont des répercussions sur le bien-être des populations avec des menaces graves sur la paix sociale. En effet, ces conflits sont assortis de déguerpissements massifs d'administrés, faisant ainsi d'innombrables "sans abri".

Dans ce contexte particulièrement défavorable au développement de la ville de Cotonou, nous avons jugé utile de nous intéresser à la problématique du droit de propriété dans les transactions foncières dans la ville de Cotonou à travers le thème intitulé : « **DROIT DE PROPRIETE ET TRANSACTIONS FONCIERES DANS LA VILLE DE COTONOU : problèmes et approches de solution** ».

Il s'agira dans le cadre du présent travail, d'examiner si les diverses conditions de cession de parcelles traduisent – elles réellement un transfert de droit de propriété. L'objectif est d'y retrouver les causes aux multiples conflits domaniaux. Mais comment aborderons-nous cette étude ?

Nous nous proposons à cet effet, d'abord dans un chapitre préliminaire, de présenter le cadre de l'étude ainsi que la problématique de l'étude telle que nous la percevons.

Ensuite, dans le chapitre premier, nous irons de la restitution des résultats de nos investigations vers une formulation claire et précise du diagnostic des problèmes.

Puis enfin, les solutions et leurs conditions de mise en œuvre seront proposées dans un chapitre deuxième.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

Cadre et Problématique de l'étude

Le présent chapitre abordera en une première section, la présentation et les attributions des divers services intervenant dans le processus des transactions foncières. En effet, le stage pratique effectué dans lesdites structures notamment le service de la conservation foncière et le service des affaires domaniales a permis non seulement de prendre connaissance des diverses conditions de formalisation des conventions de vente, mais également d'inventorier certaines causes des multiples conflits domaniaux. Tout ceci a suscité le choix d'une problématique qui sera exposée en un second temps. Ainsi, la deuxième section nous permettra d'aller de la spécification de la problématique au choix de la démarche méthodologique.

Section 1 : Cadre de l'étude

I/ Présentation du cadre de l'étude

Dans la présente partie de notre travail, nous présenterons les deux acteurs principaux qui interviennent dans les cessions immobilières. Il s'agit essentiellement de la Direction des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre (Direction Générale des Impôts et des Domaines) et du service des affaires domaniales de la Direction des Services Economiques et Financières (Mairie de Cotonou). Ce sont au sein de ces deux structures que notre stage pratique s'est déroulé.

A) Présentation et attributions de la DDET

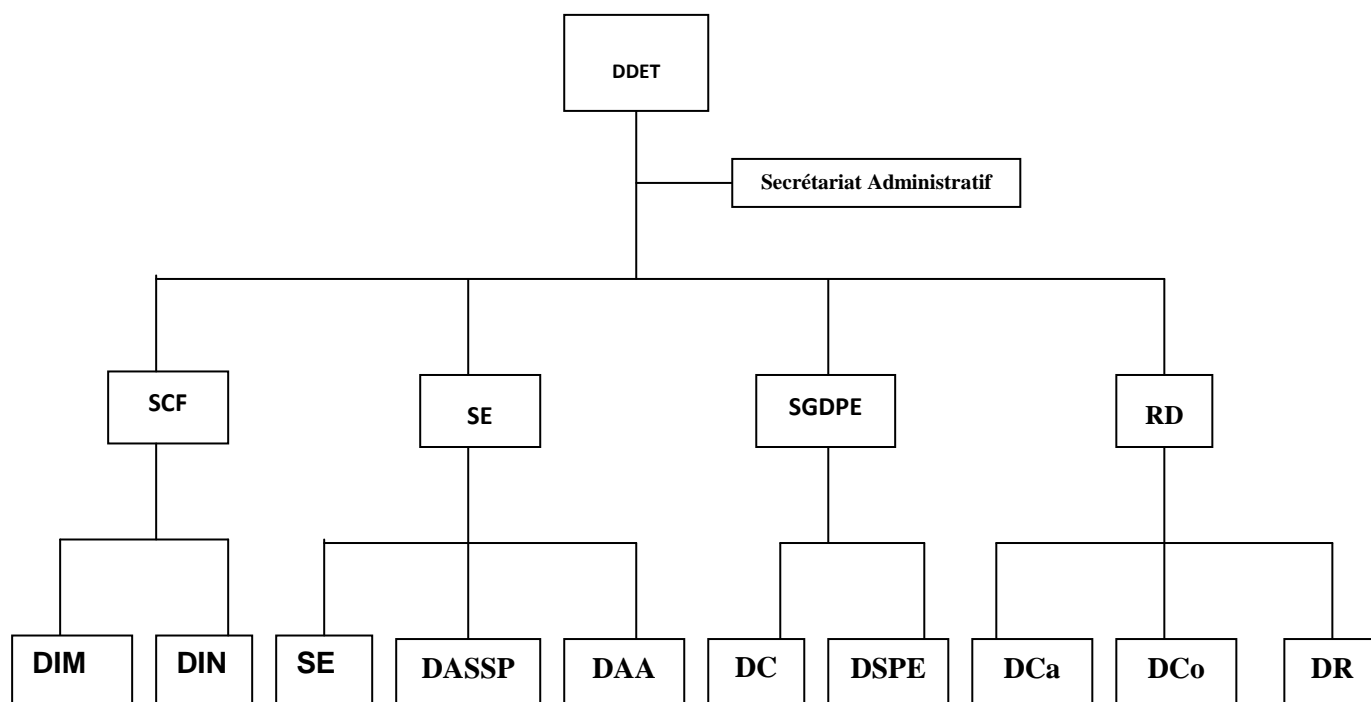
1/Attributions de la DDET

Au lendemain des indépendances, la Direction des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre (DDET) et la Direction des Impôts (DI) étaient deux structures séparées relevant du Ministère des Finances. À l'instar des autres pays francophones, le législateur béninois a décidé en 1972 de la fusion des deux directions en une seule direction générale sous le vocable « Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) », en raison de la corrélation fonctionnelle, notamment fiscale qui existe entre elles.

Outre l'assiette, la liquidation, le contrôle puis le recouvrement des droits d'enregistrement et de timbre, de publicité foncière et des taxes de la conservation foncière dont elle a la charge, la DDET a également pour attribution la gestion des biens vacants ou placés sous séquestre. La DDET est enfin chargée de l'organisation foncière incluant principalement les opérations d'immatriculation. Conformément à la note de service n° 021 / MFE / DC / SGM / DGID / DDET du 07 Janvier 2002 portant attributions, organisation et fonctionnement, la DDET est composée de trois (03) services d'assiette : le Service de l'Enregistrement et du Timbre, le Service de la Conservation Foncière et le Service de Gestion du Domaine Privé de l'Etat, et d'une Recette des Domaines. Elle dispose également, comme toute autre direction, d'un secrétariat administratif comportant deux divisions : le secrétariat particulier chargé de l'enregistrement des courriers et la cellule informatique chargée de la saisie des correspondances et des bordereaux analytiques.

2/ Organigramme de la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre (DDET)

Pour mener à bien les missions qui lui sont assignées, la DDET fonctionne suivant l'organigramme ci-après :



Organigramme de la Direction des Domaines de l'enregistrement et du timbre

DIM : Division de l'Immatriculation
 DIN : Division des Inscriptions
 SE : Secrétariat de l'Enregistrement
 DASSP ; Division des Actes sous Seing Privé
 DAA : Division des Actes Authentiques
 DC : Division du Contrat
 DSPE : Division suivie des Propriétés de l'Etat
 DCa : Division Caisse
 DCo : Division Comptabilité
 DR : Division Recouvrement

B) Présentation et attributions du Service des Affaires Domaniales

Le Service des Affaires Domaniales SAD est une structure technique de la Mairie de Cotonou en charge de la gestion quotidienne des problèmes touchant la terre. Structurée en deux divisions : division du permis d'habiter et division du contentieux, elle a vu ses attributions s'accroître avec l'ère de la décentralisation. Acteur principal de toutes les transactions foncières dans la ville de Cotonou, il a hérité de la préfecture d'un climat particulièrement défavorable à ses activités. En effet de tout temps cette dernière a toujours voulu imprimer au permis d'habiter une force de titre de propriété inattaquable. Dans ce contexte la terre est cédée sur la base d'une simple autorisation d'occupation ; vente entérinée hélas par les autorités locales par le biais de « l'affirmation de la convention ».

Par ailleurs le SAD, reçoit les demandes de délivrance de PH ou de mutations de nom sur les PH déjà délivrés et connaît des litiges fonciers portés à sa connaissance par les parties.

II/ Ciblage et vision globale de résolution de la problématique

A/ Ciblage

A l'issue de nos observations, nous avons regroupé des problèmes spécifiques par centre d'intérêt. Puis de la liste des problématiques obtenues, nous ferons un choix motivé de cette étude.

1- Liste des problématiques possibles

Les problèmes identifiés lors de l'état des lieux de base sont regroupés sous trois problématiques différentes présentées dans le tableau récapitulatif ci-après :

Tableau 1 : **Tableau Récapitulatif des problématiques possibles**

Numéros d'ordre	Libellé des problématiques	Problème général	Problèmes spécifiques
1	Problématique de l'uniformisation du cadre juridique foncier	Principaux textes en matière de droit foncier souvent épars et non concordants	- Dualisme du droit foncier béninois - Coexistence des lois 60-20 et 65-25 -
2	Problématique de l'amélioration des prestations du Service des Affaires Domaniales	Souci de mieux servir les usagers.	-Insuffisance du personnel et des moyen logistiques - La gestion des dossiers à problèmes hérités de la Préfecture de Cotonou -Sous informatisation de la structure
3	Problématique du droit de propriété dans les transactions foncières dans la ville de Cotonou	Insécurité liée aux diverses cessions immobilières	- Croissance du nombre de litiges fonciers - Absence d'un réel transfert de droit de propriété suite aux cessions immobilières. - Insécurité des mutations de propriété : véritable menace pour les recettes fiscales locales

2- Choix de la problématique

L'état des lieux nous a permis d'identifier diverses problématiques dont celle des transactions foncières a retenu notre attention. En effet, l'amélioration des prestations du Service des Affaires Domaniales dépend en grande partie des moyens logistiques quelque peu limités et propres aux réalités d'une municipalité enclin à des difficultés relatives au transfert des compétences.

De même, notre stage pratique au sein de ladite structure ne nous permet pas de cerner objectivement les problèmes dudit milieu afin de proposer des solutions efficaces pour une amélioration des prestations.

Quant à la problématique de l'uniformisation du cadre juridique foncier, sa résolution est intimement liée à des problèmes relatifs aux transactions foncières dans la mesure où le dualisme foncier béninois offre les conditions favorables à la prolifération des conflits domaniaux.

La problématique du droit de propriété dans les transactions foncières dans la ville de Cotonou a focalisé notre attention, car sa résolution est d'une telle urgence dans la mesure où, la Mairie de Cotonou commence à se caractériser de plus en plus par des contestations foncières assorties de déguerpissements spectaculaires de citoyens. Ce qui à terme risque de menacer dangereusement les recettes de la Mairie constituées essentiellement de ressources fiscales locales donc assises sur la propriété foncière. Dans ce contexte particulièrement défavorable à l'essor de la ville de Cotonou, nous avons jugé utile de nous intéresser à cet état de chose à travers le thème : *Droit de propriété et transactions foncières dans la ville de Cotonou : problèmes et approches de solution.*

Il s'agira essentiellement dans le cadre du présent travail, de faire un état des lieux des conditions de cession immobilière dans la ville de Cotonou et les diverses causes des conflits domaniaux. Nous répondrons à la question fondamentale de savoir si les circonstances des mutations foncières traduisent- réellement un transfert de droit de propriété ? La restitution des résultats de nos diverses investigations permettra de recenser quelques entraves à la sécurisation de la transmission de la terre afin de projeter les voies et moyens susceptibles d'y remédier. Nous nous attellerons entre autres à répondre aux interrogations spécifiques suivantes :

-Quels sont les facteurs qui favorisent l'insécurité des transactions foncières ?

-L'état actuel de la gestion des terres facilite-t-elle les activités de la municipalité ?

-Quelles sont les actions à mener par la municipalité pour une sécurisation des transactions foncières ?

Ceci nous permettra de proposer des approches de solution aux problèmes spécifiques ci-après :

-la croissance des litiges fonciers,

-la menace que représente pour les recettes fiscales l'insécurité des mutations de propriété

-l'absence d'un contrôle efficace du droit de propriété transmis par le cédant.

B/ Vision globale de résolution de la problématique

L'état des lieux de base de la gestion des terres nous a permis d'identifier quelques problèmes spécifiques liés à l'insécurité inhérente aux transactions foncières. En effet, il nous a été donné de constater que des cessions d'immeubles sont opérées par des personnes ne détenant qu'une présomption de propriété ou une simple autorisation d'occupation. Nous définirons de là, quelques causes supposées être à la base des problèmes des transactions foncières afin que des hypothèses de travail soient formulées. Aussi, procéderons-nous à la confection d'un tableau de bord destiné à servir de boussole tout au long de notre étude.

La revue de littérature, en ce qui la concerne, permettra de faire le point des diverses contributions antérieures à la résolution des problèmes identifiés afin que la méthodologie de travail soit adoptée.

Section 2 : De la spécification de la problématique au choix de la méthodologie de travail

Il s'agit pour nous dans cette section de cerner au mieux les contours de la problématique avant de définir les objectifs et hypothèses de recherche pour procéder à la revue de littérature et au choix de la méthodologie.

I/ Spécification de la problématique

Elle se fera autour de deux axes.

A/ Problème de la croissance du nombre des litiges fonciers

Force est de se rendre à l'évidence qu'acquérir un lopin de terre dans la ville de Cotonou, est devenu un luxe que tout le monde cherche à s'approprier, non seulement à cause de la densité du tissu commercial, mais aussi à cause de l'engouement de certains opérateurs économiques en quête de bons emplacements pour de gros investissements. Cet état de chose a favorisé une montée vertigineuse du prix de la terre.

Ces circonstances sus évoquées, ont offert les conditions favorables à l'émergence d'une couche particulière d'individus mal intentionnés qui se sont érigés en de véritables escrocs en cédant à des prix exorbitants des terres sur lesquelles soit ils ne détiennent aucun droit de propriété soit s'ils le détiennent, le partagent cependant avec d'autres co-proprétaires.

En définitive, celui qui achète une parcelle est de moins en moins assuré de l'identité du terrain ; si la propriété elle-même n'est pas

contestée, il ignore si l'immeuble est grevé ou pas de droits. La croissance du nombre des litiges fonciers est l'indicateur même de l'insécurité manifeste qui entoure les transactions immobilières.

Tableau n°2 : Evolution des litiges et de leur règlement en matière civile traditionnelle

Dossiers années	Nombre de dossiers enrôlés			Nombre de décisions rendues		
	1ère chambre	2ème chambre	Total	1ère chambre	2ème chambre	Total
2000	345	409	754	9 3	11 4	20 7
2001	311	474	785	6 9	13 3	20 2
2002	302	391	693	6 7	13 4	20 1
2003	369	302	671	9 1	58	14 9
2004	363	365	728	6 6	41	10 7
Total	1690	1941	3631	386	480	866

Source : registre du greffe du TPI Cotonou

B/ Problème de la cession des terres dans la ville de Cotonou

Dans le but de mettre en exergue les difficultés rencontrées dans les divers modes de cession de la terre, environ trois modes de détention des terres furent identifiées selon le régime juridique qui régit la terre.

1/ Le régime de détention de la terre sous le droit coutumier

Conformément à l'article 3 du décret du 10/05/1955 « peuvent faire l'objet de la procédure de constatation des droits coutumiers exercés individuellement ou collectivement sur les terres non appropriées selon les règles du Code Civil du régime d'immatriculation ». Préalablement à toute

demande, le requérant doit délimiter son terrain à l'aide des jalons ou tout autre point de repère suffisant. La requête peut être verbale conformément au décret du 08/10/1925 et adressée au chef de la subdivision. Après toutes les formalités, le chef de la subdivision administrative constate les droits fonciers coutumiers et délivre au demandeur un livret foncier qualifié de document administratif authentique opposable aux tiers. Ce document constate l'existence et l'étendue des droits fonciers. Le livret foncier coutumier a une force probante mais précaire. En effet, il ne fait que constater les droits fonciers. Il n'en crée pas. Pour que la procédure de constatation des droits fonciers conduise à la création d'un droit de propriété, il faut nécessairement que ce droit soit consacré par l'immatriculation de l'immeuble. Il découle de ce caractère que les détenteurs de droits fonciers coutumiers doivent recourir à l'immatriculation préalablement à tout acte juridique devant affecter leur immeuble.

Hélas très peu de cotoinois respectent cette exigence et cèdent la terre sur la base de ce titre tout aussi précaire et révocable que le permis d'habiter.

2/ La terre sous le régime du permis d'habiter

Institué par la loi 60-20 du 13 juillet 1960, le PH constitue un moyen de gestion des terres domaniales par le chef des circonscriptions administratives. Les immeubles visés par cette législation sont en principe ceux immatriculés au nom de l'Etat. L'administration se réserve le droit de reprendre à tout moment, en tout ou partie ? les parcelles de terrain ayant fait l'objet de PH. Ainsi, il est délivré à tous les citoyens du Bénin sur une simple justification de leur identité et la condition que le demandeur ne soit déjà titulaire d'un autre PH ou propriétaire d'un titre foncier.

Au nombre des effets juridiques du PH, il est à noter qu'il ne confère qu'un simple droit d'habitation essentiellement personnel précaire et irrévocable. Il ne confère donc pas un droit de propriété (sous réserve du titre III) ; c'est à dire un droit réel comportant toutes les prérogatives à savoir l'usus, le fructus et l'abusus. Ce n'est donc pas un titre de propriété.

Juridiquement, aucun droit de propriété n'est alors transmis si la terre demeure en l'état à la date de sa cession.

3/ la terre sous le régime du Titre Foncier

Le titre foncier est définitif, intangible et inattaquable, pour des raisons de sécurité juridique¹.

Le titre foncier est définitif et l'admission au régime de l'immatriculation est irrévocable. À cet effet, l'article 6 de la loi 65-25 du 14 Août 1965 dispose que « l'immatriculation est définitive ; aucun immeuble immatriculé ne peut être soustrait au régime ainsi adopté, pour être placé à nouveau sous l'emprise de celui auquel il était soumis antérieurement ».

Le titre foncier est intangible en ce qu'un immeuble immatriculé se trouve dégrevé de tous les droits réels non inscrits. Ainsi, les droits ignorés pendant la procédure sont réputés ne pas exister et leurs titulaires ne peuvent les faire valoir². Le titre foncier est, par conséquent, intangible juridiquement. Cette intangibilité est également matérielle car ni les limites de l'immeuble immatriculé, ni les droits inscrits comme les hypothèques et les usufruits ne sont attaquables³. L'intangibilité juridique

¹ Voir Gbaguidi, Prolégomènes sur le système foncier béninois, *Recht in Afrika*, p 54,

² Voir Sousse, Acquisition du TF en RB : Problèmes et approches de solution", *ENA 1, AI*, 1997, p 27

³ Voir Noël A. Gbaguidi, (1997), La revendication du monopole foncier de l'Etat, l'intangibilité du TF et l'accès à la terre au Bénin ; p 5

et matérielle du titre foncier est absolue en ce qui concerne la propriété et sa consistance.

Le titre foncier est inattaquable parce que toute action réelle intervenue après l'accomplissement définitif de l'immatriculation tendant à remettre en cause le titre ou les énonciations qu'il contient sont irrecevables⁴. Ainsi, même en cas de dol avéré, la victime dispose seulement de la possibilité d'intenter une action personnelle en réparation sur la base de l'article 1382 du code civil.

Au principe de l'intangibilité du titre foncier, le législateur a prévu quelques exceptions. En effet, seule l'inscription des créances, hypothèques ou privilèges et des servitudes dérivant de la situation naturelle de l'immeuble est admise après l'immatriculation. De plus, l'article 173 de la loi 65-25 autorise le conservateur à rectifier les erreurs matérielles n'ayant pas pour effet de modifier la situation juridique ou la consistance matérielle de l'immeuble.

La prohibition de la modification du titre foncier ne concerne que l'immatriculation elle-même et non les droits réels issus de transactions ultérieures qui y seraient inscrits. Ces droits peuvent faire l'objet de modifications lorsque l'inscription, la radiation, la réduction ou la rectification de l'inscription d'un droit réel immobilier est requise⁵ dans les conditions prévues à l'article 140 de la loi 65-25 du 14 août 1965.

Cependant, les circonstances de délivrance d'un nouveau titre foncier ne font pas obstacle au principe de l'intangibilité du titre foncier⁶. Sur ce fondement et de l'analyse des dispositions des articles 121, 122 et 123 de la loi 65-25, la cour conclut que lorsque l'État a délivré un titre foncier à un tiers à tort ou à raison, nul ne peut remettre ledit titre en cause. La cour suprême du Bénin confirme ainsi l'intangibilité absolue du titre

⁴ Voir Noël A. Gbaguidi, (2004), *Prolégomènes sur le système foncier béninois*, *Recht in Afrika*, p 54

⁵ Voir article 135 de la loi 65-25 du 14 août 1965

⁶ Voir arrêt Emile Derlin ZINSOU contre Urbain Karim da SILVA, n° 074/CJ-CM du 08 Décembre 2000

foncier qui est imprescriptible et confère des droits opposables « erga omnes »

L'effort entrepris par le Gouvernement pour parvenir à la transformation massive des permis d'habiter en titres fonciers par un mécanisme allégé et à un coût réduit doit être poursuivi et même à très court terme effectivement généralisé à toutes les soixante dix sept (77) communes de notre pays. Car il n'est plus à démontrer que sa réalisation a pour effet induit, une plus grande sécurisation des transactions foncières.

Ce projet a connu un début effectif d'application dans les trois villes à statuts particuliers. La commission nationale créée à cet effet a retenu à titre d'essai les zones dont les travaux de lotissement effectués par les experts géomètres ont connu une plus grande réussite. Ainsi, sur une période d'un an, le nombre de titres fonciers émis au niveau des zones ciblées s'élève à 176 pour le service de la conservation foncière contre 1483 réalisés par la commission.

Laisser donc les populations venir librement immatriculer leurs immeubles sans aucune contribution de l'État ne permettra pas un plus grand nombre d'immatriculations. Or, la sécurisation des investissements afférant à ces terres en dépend largement. L'opération de transformation de PH en TF devra donc être encouragée, généralisée et pérennisée.

Il découle de l'exposé de ces trois modes de détention sus-cités, que les deux premiers offrent beaucoup plus des issues pour l'émergence des contestations foncières.

Dans le premier cas, la terre n'est transmise sur aucune base juridique. En effet, sous ce régime, certaines familles se sont octroyées le droit de propriété sur des domaines du simple fait qu'elles les auraient occupées pendant plusieurs décennies. C'est ainsi qu'il n'est pas rare

d'entendre que certaines familles sont appelées par abus de langage **''propriétaires terrien''**.

Quant au deuxième mode, il est régi par la loi 60-20 du 13 Juillet 1960 fixant le régime des permis d'habiter au Dahomey. En effet, conformément à l'article 11 dudit texte de loi, « le permis d'habiter ne confère en principe, sous réserve des dispositions du titre III de la présente loi, qu'un droit d'habitation essentiellement personnel, précaire et révocable ». L'alinéa deux du même article précise que : « le bénéficiaire ne peut donc, sous peine de retrait, conformément aux articles 8 et 9 précédents, ni louer, ni vendre, ni en disposer d'aucune manière. Juridiquement, le titulaire du permis d'habiter ne détient sur la parcelle occupée qu'une simple autorisation d'occuper les lieux. Il en découle qu'opérer dans l'état actuel des choses, une vente dans cette condition s'apparente à la vente de chose appartenant à autrui, que même l'intervention d'un notaire ne saurait corriger.

La cession de terres initialement immatriculées témoigne d'une réelle cession de droit de propriété. Car conformément aux articles 121 et 122 de la loi 65-25 du 14 Août 1965, le titre foncier confère à son détenteur, ''un droit définitif et inattaquable''. Il constitue, devant les juridictions, le point de départ unique de tous les droits réels existant sur l'immeuble au moment de l'immatriculation. Il est le seul à conférer une identité à la terre, sécurisée par le Conservateur de la propriété foncière au Bénin.

II/ Des objectifs de l'étude au choix de la méthodologie

Il sera procédé dans un premier temps d'abord à une fixation des objectifs de l'étude, ensuite à une formulation des hypothèses de recherche puis enfin à la l'élaboration du tableau de bord de l'étude.

Dans un second temps, la revue de la littérature ainsi que la méthodologie de travail seront abordées.

A/ Objectifs et hypothèses de l'étude

1- Les objectifs

L'objectif général de notre étude est de contribuer à un réel transfert du droit de propriété lors des transactions foncières dans la ville de Cotonou par une promotion du titre foncier avant toute cession. Contrairement aux études précédentes, il s'agira pour nous ici de proposer une vulgarisation du TF non pas en aval au processus de cession, mais plutôt en amont. Nos objectifs spécifiques dans le cadre du présent travail sont :

- Contribuer à la lutte contre les cessions de terres non immatriculées;
- Contribuer à une réduction du nombre de litiges fonciers ;
- Préserver à terme la matière imposable.

2- Formulation des hypothèses

En vue de contribuer à l'aboutissement de la procédure de sécurisation à la base des transactions foncières, nous allons au prime abord, identifier les causes se trouvant à la base des problèmes spécifiques. Ensuite, une synthèse des préoccupations sera faite à travers le tableau de bord de l'étude.

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

Lorsque nous considérons le dualisme juridique comme condition favorable à la croissance du nombre de litiges fonciers, il n'est pas systématique que l'uniformisation du régime entraînera à coup sûr une réduction des contestations domaniales. Elle risque si l'on ne prend pas garde, de susciter des remous dans la population. Car cette uniformisation sans aucun doute visera à rompre avec la tenure coutumière du sol. Et drainer toutes les terres sous le régime du titre foncier seul gage d'une éradication des contestations foncières.

Il n'est pas superflu de rajouter à ces facteurs limitant, le fort taux d'analphabétisme des populations, véritable frein à une meilleure sensibilisation sur les textes législatifs. Dans ce climat d'ignorance quasi-totale des textes, la terre est transmise sur la base d'une simple autorisation d'occupation révocable à tout moment.

Nous pouvons donc formuler l'hypothèse spécifique n°1 de la manière suivante : la croissance des litiges fonciers est favorisée non seulement par l'hétérogénéité des textes fonciers régissant les transactions foncières mais également par la sous-information des populations sur les textes législatifs en la matière.

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

Après analyse du problème de la cession de la terre sur des présomptions de droit de propriété du vendeur, nous avons pu identifier trois causes probables fondamentales :

- La première est que très peu de béninois détient réellement sur les terres, un droit de propriété.
- La deuxième cause présumée être à la base, est que la mairie a hérité, de la préfecture de Cotonou, d'un environnement juridique

où la terre continue d'être transmise sans qu'il ne soit nécessaire de justifier juridiquement d'un droit de propriété sur la terre.

- - La troisième cause à la base de ce problème est la mauvaise interprétation de l'article 5 de la loi 65-25. Au termes duquel « l'immatriculation est facultative. Exceptionnellement, elle est obligatoire :
- dans les cas d'aliénation ou de concession de terres domaniales ;
- dans le cas où un immeuble, détenu jusque là dans les formes admises par les coutumes, doit faire, pour la première fois, l'objet d'un contrat écrit, rédigé en conformité des principes du droit civil »

Pour bon nombre de citoyens, le premier pan de l'article à lui seul rend la formalité facultative. Cette interprétation est d'autant plus erronée dans la mesure où un immeuble initialement détenu dans les formes admises par les coutumes, doit être obligatoirement immatriculé lors de sa première mutation : Tablant sur cette exigence, toutes les autres cessions deviennent illégales et sans aucune portée juridique.

Nous pouvons formuler donc l'hypothèse spécifique n°2 de la façon suivante : l'absence de contrôle du droit de propriété du cédant est due en grande partie à la méconnaissance par les citoyens des textes législatifs et une faiblesse des autorités élues à exiger que seules les terres immatriculées soient cédées. Cette faiblesse est d'autant plus renforcée par la coexistence de textes législatifs hétérogènes avec des dispositions par endroit incompatibles.

c- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3

L'essentiel des ressources financières de la municipalité de Cotonou, demeure les ressources fiscales. Ainsi, elle ne cesse de mener des actions pour renflouer ses caisses (politique de réduction de 50% des arriérés

d'impôts, sensibilisation des citoyens à un meilleur comportement fiscal...).

Ces divers impôts sont assis sur la matière imposable qu'est la terre et dus par le propriétaire de la propriété bâtie ou non bâtie. Dans ce contexte, dès lors que le droit de propriété est menacé, les recettes elles-mêmes se trouvent en danger par ricochet. Et si l'on ne prend pas garde, en plus de l'incivisme fiscal des citoyens déjà difficilement gérable, ces problèmes viendront les conforter dans cette position prétextant qu'ils ne sont plus sûrs de rien sur le droit de propriété.

L'hypothèse n°3 pourra être formulée ainsi qu'il suit : les conditions actuelles de cession des terres n'offrent aucune garantie pour une sécurisation et un accroissement des recettes fiscales de la municipalité.

Tableau n°3 : Tableau de bord

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Général	Insécurité liée aux transactions foncières	Sécuriser les transactions foncières	-	-
Spécifiques	Croissance du nombre des litiges fonciers	Contribuer à une réduction du nombre des litiges fonciers	-coexistence des droits fonciers coutumier et moderne -insuffisance de vulgarisation des textes fonciers	La croissance du nombre de litiges fonciers est due au manque de publicité et de vulgarisation des textes législatifs existants.
	Absence d'un transfert réel de droit de propriété suite aux cessions immobilières	Contribuer à une transmission réelle du droit de propriété par une promotion du Titre Foncier à la base	Non immatriculation des terres avant toute cession	L'absence de droit transmis lors des cessions immobilières est due à la faiblesse du taux de détention de titre foncier.
	Menace que constitue pour les recettes fiscales cette insécurité	Contribuer à améliorer le taux de recouvrement des impôts fonciers	Absence d'un répertoire de titres fonciers émis	La faiblesse du rendement des recettes fiscales est due à l'absence d'un répertoire des titres émis. Ce qui ne facilite pas une bonne gestion de l'assiette fiscale.

B/ Revue de littérature et méthodologie de l'étude

Dans la réalisation du présent travail, diverses notions acquises lors de la formation théorique à l'ENAM, notamment celles relatives à la gestion des domaines, nous ont été d'une aide inestimable. En effet, le cours sur la gestion des domaines nous a permis de mettre en exergue les insuffisances du droit foncier béninois, en l'occurrence, les conditions favorables aux conflits domaniaux offerts par le dualisme juridique.

1- Revue de littérature

Il s'agit pour nous ici avant de faire référence d'une part aux diverses études antérieures ayant porté sur des thèmes relatifs au nôtre, de passer en revue les certaines dispositions de textes de lois en la matière.

Au nombre de ces derniers, nous pouvons citer la loi 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey. En son article 178, il dispose « le stellionat est passible des peines portées par l'article 405 du code pénal, sans préjudice des pénalités de droit commun, en cas de faux et de dommages – intérêts s'il y a lieu ».

Il précise en son article 179 qu'« est réputé stellionataire4) quiconque cède un titre de propriété qu'il sait ne pas lui appartenir et quiconque accepte sciemment cette cession »

Le législateur semble le premier à placer les garde-fou pour lutter contre le stellionat.

Pour ce qui concerne l'organisation des transactions, l'arrêté n°9110/F du 22 novembre 1955 détermine les transactions immobilières

soumises à autorisation formelle des chefs de territoire. Bien avant 1977, par le présent arrêté l'autorité coloniale a soumis à une autorisation administrative les transactions immobilières dont les ventes.

Pour ce qui concerne les études antérieures, le Problème de la croissance des litiges fonciers a été soulevé dans le mémoire de fin de formation intitulé : « Acquisition du titre foncier en République du Bénin : Problèmes et Approches de solutions » présenté et soutenu par Christelle SOUSSE. Aux termes de son travail, l'étudiant concluait déjà depuis 1997 face à la montée vertigineuse du nombre des conflits fonciers, une soumission des terres au régime du droit moderne en est la seule solution.

Le problème de la sécurisation foncière a été abordé en 2005 dans le mémoire de fin de formation intitulé « La transformation du Permis D'habiter en Titre Foncier : intérêts juridique et fiscal » présenté et soutenu par Tania GUINGNIDO Gaye. Elle préconisait déjà une promotion du Titre foncier comme moyen de sécurisation du droit de propriété. Aussi y-trouvait-elle, une source d'amélioration du rendement fiscal.

2- Méthodologie de travail adoptée

Comme outil de collecte des informations, nous avons retenu :

- ♦ La revue documentaire qui nous a permis d'avoir une meilleure connaissance du système foncier en vigueur au Bénin.
- ♦ Les entretiens directs avec certaines personnes en charge du domaine foncier dans la ville de Cotonou, nous a permis de percevoir les concepts pratiques de la problématique.

- ♦ Le questionnaire que nous avons établi a permis de recueillir l'avis d'autres acteurs de la gestion des transactions foncières et de quelques parties aux conflits domaniaux.

Nous procéderons à un dépouillement des questionnaires. Par la suite et sur la base des grandes tendances obtenues, nous établirons des tableaux récapitulatifs. Les diverses conclusions issues de l'analyse des résultats seront rapprochées des points de vue recensés lors des entretiens directs avec certains acteurs intervenant dans le processus des transactions foncières. L'objectif est de ne retenir que les points de vue les plus fiables pour un diagnostic beaucoup plus adéquat du problème abordé.

CHAPITRE PREMIER

Problèmes liés à l'absence de transfert du droit de propriété dans les transactions foncières

Il s'agira pour nous dans le cadre du présent chapitre de procéder dans une première section à une restitution des résultats des investigations et une lecture analytique desdits résultats. Quant à la seconde section, une vérification des hypothèses et une formulation du diagnostic seront exposées.

Section 1 : De la réalisation des enquêtes à l'analyse des résultats obtenus

Nous présenterons ici le déroulement des enquêtes et l'analyse des données.

I/ Collecte des données et présentation des résultats

Il s'agit dans le présent paragraphe de relater les conditions d'exécution de l'enquête mais également de restituer les résultats issus du dépouillement des questionnaires.

A/ Conditions de réalisation des enquêtes et échantillonnage

Outre les constats faits au cours de notre stage pratique et les entretiens directs, l'essentiel des problèmes liés aux conditions des cessions immobilières dans la ville de Cotonou, a été recueilli grâce à une enquête réalisée sur la base d'un questionnaire. Sa réalisation a été difficile compte tenu des mauvaises conditions dans lesquelles les questionnaires ont été distribués (mauvais accueil dû à la réticence des populations enquêtées).

Pour obtenir une image suffisamment proche de la réalité, nous avons jugé utile d'aborder en majorité les populations des quartiers ou

arrondissements ayant connu les conflits domaniaux. Aussi, sur les soixante quinze (75) exemplaires de questionnaires réalisés, nous n'avons pu en remplir que cinquante six (56), soit environ 75%. Toutefois, les quelques difficultés et limites ci-dessus énumérées ne sont pas de nature à entraver l'obtention de résultats significatifs.

B/ Présentation et analyse des résultats

Les critiques les plus acerbes récoltées lors de la réalisation de cette enquête sont celles formulées à l'encontre des autorités en charge de la gestion de la terre. En effet, sur les 56 rencontrés par endroit et qui ont bien voulu se prêter à nos interrogations, la majorité demeure persuadée du fait qu'ils sont propriétaires de leurs terres et que les déguerpissements dont ils sont victimes sont le fait d'une combine de certaines autorités.

1/Présentation des résultats de l'enquête

Question 1 : Etes-vous propriétaire de la terre occupée ?

A l'unanimité, les 56 rencontrés ont répondu par l'affirmative.

Question 2 : Quel est le document qui vous confère ce titre de propriété ?

Les résultats ci-après ont été obtenus.

Tableau n°4 : Tableau récapitulatif de dépouillement des réponses à la question : Quel est le document qui vous confère ce titre de propriété ?

Libellés	Effectif	Pourcentage
Permis d'habiter (PH)	34	60,71%
Simple occupation depuis des décennies	16	28,58%
Titre Foncier (TF)	6	10,71%
Total	56	100%

Tableau réalisé par l'auteur

Seuls six (6) d'entre eux ont déclaré détenir un titre foncier De plus et pratiquement dans une grande proportion, très peu connaissent l'existence du TF et même s'ils le connaissent, en ont une vague idée (cf tableau n°5).

Tableau n°5 : Tableau récapitulatif le dépouillement des réponses à la question : Connaissez-vous le Titre Foncier ?

Réponses	Effectifs	Pourcentages
Entendu parlé	15	26,79
Vaguement	29	51,79
Oui	12	21,42

Tableau réalisé par l'auteur

Il s'agit d'un exemple éloquent d'une sous-information de la masse populaire sur le titre foncier et sur les textes fonciers en général.

En outre, à la question de savoir : Si les intéressés sont informés que la tenure coutumière du sol et le permis d'habiter n'octroient aucun droit de propriété sur la terre ?, les résultats ci-après sont obtenus :

- ♦ Sur les trente quatre (34) qu'ils étaient à se prévaloir du droit de propriété sur la base du permis d'habiter, vingt neuf (29) restent persuadés de leur droit de propriété d'autant plus que cela émane des autorités en charge de la gestion de la terre.. En ce concerne les cinq (5) restants, ils ont trouvé la préoccupation déplacée et même insensée.
- ♦ Quant aux enquêtés qui détiennent encore leurs terres dans les règles coutumières, treize (13) nous ont confié que cela n'a jamais été le souci de leurs arrières parents à qui appartiennent les terres. Les trois (3) restants ont compris à tort dans la question en retrouvant une machination orchestrée par le pouvoir central pour les exproprier.

Les douze (12) ayant une connaissance plus ou moins parfaite du Titre Foncier, nous nous sommes intéressés à savoir comment ont-ils été informés. Beaucoup, suivant le dépouillement du questionnaire, par le biais de la médiatisation. Cependant, seuls six (6) le détiennent réellement.

Les six (6) autres restants, bien qu'ayant compris l'importance du Titre, lui reproche la lourdeur et la cherté de la procédure d'obtention. Enfin nous avons voulu savoir s'ils sont informés que la vente des terres non immatriculées est illicite car seul le titre foncier confère un droit de propriété ?

Très peu ont semblé déduire cette suite. Par contre les moins informés (la grande masse) ont protesté vivement évoquant qu'ils ont acquis sur deniers propres leurs terres et peuvent en disposer à leur aise.

II/ Analyse

Il découle de l'observation des résultats issus du dépouillement des questionnaires que les textes fonciers sont inconnus par la majorité des enquêtés. Et par extrapolation, nous pouvons conclure avec beaucoup de réserve, que la majorité des cotoinois continuent d'ignorer les textes en matière foncière. Dans ce contexte, les cessions de terres continueront à s'opérer dans un climat d'insécurité sans nul autre pareil. Car les plus nombreux occupent des terres soit sur la base de simple autorisation d'occuper conférée par les permis d'habiter, soit sur la base d'occupation de longue durée. Le pire est qu'ils sont prêts à céder la terre en l'état sans justifier d'aucun droit de propriété réel sur le bien.

Alors si rien n'est fait, la terre continuera d'être transmise sur aucune base juridique. Or l'effet juridique premier de toute vente est qu'elle est translatif de droit de propriété (l'usus c'est à dire le droit d'utiliser le bien à volonté ; le fructus, d'en tirer les fruits ; l'abusus étant la faculté d'en disposer sans autre forme de réserve.

Juridiquement, les ventes de bien notamment d'immeuble dont on ne détient pas le droit de propriété sont assimilables au stellionat et punies par les peines prévues au code pénal sans préjudices de dommages et intérêts découlant du droit commun. Aussi sommes-nous rapprocher de quelques personnes en charge de la gestion des impôts fonciers. A l'unanimité tous se sont accordés sur l'entrave que constitue l'inexistence d'un répertoire des titres émis. L'absence d'un répertoire des titres fonciers émis est la véritable cause de la faiblesse du taux de recouvrement des impôts fonciers.

De plus, l'administration fiscale semble avoir compris que pour lutter contre l'incivisme fiscal, il urge d'informer et de sensibiliser la population

du fait qu'elle peut, en payant régulièrement les impôts, transformer le cadre social et améliorer ses conditions de vie.

De l'analyse qui précède, nous pouvons conclure que l'hypothèse selon laquelle la faiblesse du taux de recouvrement de l'impôt foncier est due à l'absence d'un répertoire des titres fonciers créés est tout à fait vérifiée.

Section 2 : Vérification des hypothèses et formulation du diagnostic

La vérification des hypothèses nous permettra de tirer des conclusions en fonction desquelles nous procéderons à la formulation d'un diagnostic sur l'état actuel de la cession immobilière dans la ville de Cotonou.

I) Vérification de l'hypothèse n°1

Dans l'analyse des résultats de l'enquête, nous avons constaté que les populations ignorent en grande partie aussi bien l'existence que les conditions de mise en œuvre des textes régissant le droit foncier. Ce déficit d'information est d'autant plus défavorable qu'il offre des conditions favorables à une pérennisation de l'insécurité grandissante dans les cessions immobilières. De plus, le dualisme du droit foncier ne vient que renforcer cet état de chose en ce sens qu'il fait coexister deux droits(moderne, traditionnel) avec des dispositions par endroit incompatibles. Ainsi l'hypothèse n°1 selon laquelle la croissance du nombre de litiges fonciers est due au manque de sensibilisation et de vulgarisation des textes régissant le droit foncier se confirme.

II) Vérification de l'hypothèse n°2

Les résultats de nos investigations révèlent que la terre est transmise dans un climat hautement à risque. En effet, la terre est cédée sur la base de simple autorisation d'occupation. Dans ces circonstances « l'on ne peut transmettre plus de droit qu'on en a » ; c'est dire donc que lesdites ventes élargissent le champ de prédilection des conflits fonciers.

Il découle de ce qui précède que les ventes de terres non immatriculées ne sont translatives d'aucun droit de propriété. L'hypothèse n°2 se trouve ainsi vérifiée.

III) Vérification de l'hypothèse n°3

Il découle des résultats des investigations qu'il demeure difficile de maîtriser les transactions foncières, en l'absence d'une mise à jour constante du répertoire des titres fonciers. Par conséquent, le contexte des cessions de terre ne facilite pas une bonne gestion de la matière imposable confirmant ainsi l'hypothèse selon laquelle, les conditions actuelles de cession des terres n'offrent aucune garantie pour une sécurisation et un accroissement des recettes fiscales de la municipalité. Les hypothèses de recherche étant entièrement vérifiées, nous pouvons à présent procéder à la formulation du diagnostic.

- Élément du diagnostic n°1

La croissance du nombre de litiges fonciers est due à la sous-information des populations sur les textes fonciers et entretenu par le dualisme du droit foncier

-Élément de diagnostic n°2

L'absence de vulgarisation du titre foncier est la cause du problème de la cession des terres sur des bases de simples autorisations d'occupation

-Élément de diagnostic n°3

L'absence d'un répertoire des titres fonciers est une menace grave qui pèse sur les recettes fiscales locales. Ceci ne milite guère en faveur d'un accroissement du taux de recouvrement des impôts fonciers.

CHAPITRE DEUXIEME

Approches de solutions et conditions de mise en application

Il découle de l'analyse des problèmes identifiés et énumérés dans le chapitre précédent, que les populations, du moins la majorité de notre échantillon-cible, ignorent les textes fonciers. En effet, bon nombre d'entre elles se prévalent d'un droit de propriété qu'aucun titre ne leur confère en réalité, que ce soit le permis d'habiter encore moins la tenure coutumière du sol.

Il urge donc d'apporter des approches de solutions aux divers problèmes identifiés afin que ce soit désormais transmis que des droits de propriété suite aux ventes immobilières ; car l'effet juridique de toute cession est la transmission du droit de propriété (usus, fructus, abusus) du vendeur vers l'acheteur.

Section 1 : Propositions de solutions

Dans la présente section, quelques solutions aux divers problèmes spécifiques seront proposées.

I/ Approches de solutions aux problèmes de l'absence de droits transmis et de la croissance du nombre des litiges fonciers

A cette étape, nous ferons essentiellement des recommandations en vue de minorer le nombre des litiges fonciers par une vulgarisation du Titre Foncier dans la ville de Cotonou.

A/ Recommandations en faveur d'une vulgarisation du droit de propriété immobilière

Il s'agit ici de proposer des voies et moyens susceptibles d'aider à une vulgarisation du droit de propriété par la délivrance massive de titre foncier.

En effet, il faudrait d'abord sensibiliser les populations par tous les moyens de communication, du risque encouru dès lors qu'elles demeurent dans la présomption du droit de propriété. Le permis d'habiter n'est en fait qu'un simple droit d'occupation, et que conformément à l'article 11 de la loi 60-20 du 13 Juillet 1960, « le bénéficiaire ne peut, ni louer, ni vendre, ni en disposer d'aucune manière ». Il en résulte qu'opérer une vente en l'état, est tout à fait illégal car non translatif de droit de propriété. Il faudrait également les informer de l'existence de mesures nouvelles d'accès au Titre Foncier, notamment, l'existence de la Commission de transformation des permis d'habiter en Titre Foncier.

Quant à ce qui concerne les terres encore détenues sous la tenure coutumière, il faudrait les inciter à immatriculer leurs domaines national. Dans l'immédiat, il urge pour le bon ordre des choses de penser à l'abrogation de la loi 60-20 et à l'adaptation de la loi 65-25 pour tenir compte des réalités foncières actuelles. Les aménagements suivants sont à envisager s'agissant de la loi 65-25:

- ✓ Réaménager l'article 184 et y prévoir des dispositions transitoires sur l'opération de transformation des permis d'habiter en titres fonciers ;
- ✓ En vue de réduire le délai de la procédure d'immatriculation, on pourrait réduire le délai d'affichage de trois mois prévu aux

articles 97, 99 et 100 à un délai plus court de deux mois pour tenir compte de l'évolution des moyens de communication et d'information de nos jours ;

- ✓ Pour accroître le nombre de demandes d'immatriculation, prévoir une disposition selon laquelle l'indemnisation est facultative en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique d'un immeuble non immatriculé ou dont l'immatriculation n'est pas requise ;
- ✓ Penser à sécuriser les crédits bancaires en complétant l'article 42 par le principe de la péremption des inscriptions hypothécaires consacrées aux articles 123 et 124 alinéa 5 de l'acte uniforme de l'OHADA sur les sûretés⁷ ;
- ✓ Ajouter à l'article 121 qui dispose que : « le titre foncier est définitif et inattaquable ; il constitue, devant les juridictions le point de départ unique de tous les droits réels existants sur l'immeuble au moment de l'immatriculation », le principe de l'intangibilité et de l'intégrité du titre foncier en cas de lotissement ou de remembrement rural. L'objectif ici est de renforcer les propriétaires terriens dans leurs droits et de tenir compte de la cherté des matériaux de construction dans un pays comme le notre où la pauvreté bat son plein ;

Enfin, notons que l'article 98 de la constitution du 11 Décembre 1990 dispose que la loi détermine les principes fondamentaux « du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales » et de « l'aliénation et de la gestion du domaine de l'Etat.

⁷ Article 123 : « l'inscription conserve le droit du créancier jusqu'à la date fixée par la convention ou la décision de justice ; son effet cesse si elle n'est pas renouvelée, avant l'expiration de ce délai pour une durée déterminée » ;

Article 124 : « tout acte relatif à une hypothèque et portant transmission, changement de rang, subrogation, renonciation, extinction, est établi, selon la loi nationale du lieu de situation de l'immeuble, par acte notarié ou par acte sous seing privé suivant un modèle agréé par la conservation de la propriété foncière et publié comme l'acte par lequel cette hypothèque est consentie ou constituée ».

De plus, le principe du parallélisme des formes ainsi que la hiérarchie des normes juridiques une loi a une valeur juridique supérieure à celle d'un décret qui ne saurait en aucun cas l'affecter. Mais le constat est que bien que le permis d'habiter et le titre foncier soient tous deux régis par des lois distinctes, la transformation de l'une en l'autre par un décret n'a aucune assise juridique.

Le décret N° 2001-291 du 28 Août 2001 ne doit être qu'une mesure transitoire en attendant la régularisation de cette situation qui correspond à une violation de la constitution.

A ce sujet, il est nécessaire de rappeler qu'il urge que la municipalité de Cotonou cesse de délivrer le permis d'habiter pour une réelle adoption de la loi 65-25. S'il est vrai que cela traduira une baisse considérable des ressources de la mairie, il est à mentionner que dans le cadre de l'extension future des activités de « la commission nationale de transformation du permis d'habiter en titre foncier » le volet foncier du Millenium Challenge Accouder, des mesures d'accompagnement à ce effet sont prévues. Aussi devront être revues les diverses procédures de délivrance du titre foncier. . Toutefois, conformément à l'article 7 alinéa 2 de la loi 65-25, des efforts devront être enfin consentis pour une décentralisation du Service de la Conservation Foncière (SCF) afin qu'une antenne du SCF soit créée pour désengorger le bureau national

B/ Recommandations en vue de la diminution du nombre des litiges fonciers

Il faudrait à ce niveau, persuader les citoyens sur le fait qu'aucun droit réel de propriété ne leur est conféré sur des parcelles non immatriculées acquises. Cette mesure permettra, à terme, aux présumés propriétaires de parcelle d'immatriculer leurs terres avant toute cession ou acquisition. Une économie substantielle de fonds sera réalisée car les frais afférant à la résolution des contentieux domaniaux seront plutôt affectés d'autres fins utiles. A cet effet, il devra être mis à la disposition des citoyens, des bulletins, plaquettes ou autre support d'information portant sur les textes fonciers en vigueur. Ceci luttera efficacement contre les contestations foncières, les déguerpissements d'administrés. Dans une vision plus optimiste, les ventes de parcelles se feront désormais dans un cadre juridique plus sain avec un transfert effectif de droits réels.

II) Contributions à une sécurisation de la matière foncière

A/Contribution pour une amélioration du rendement des impôts fonciers

Les recettes fiscales locales sont réparties entre le budget local et celui de l'Etat. A ce titre, cet accroissement intéresse aussi bien le fisc que les autorités locales.

1) A l'endroit de la mairie de Cotonou

La maîtrise et la sécurisation de l'assiette fiscale sont plus que vitales pour une Commune à statut particulier comme Cotonou, au budget essentiellement fiscal et des besoins de plus en plus grandissants.

L'immatriculation des terres facilitera non seulement une meilleure appréhension des parcelles (matières imposables), leur imposition et une distribution plus rapide des avis d'imposition. Face à l'incivisme fiscal, des campagnes de sensibilisation devront être menées avec l'appui des crieurs publics en vue de faire prendre conscience aux collectivités décentralisées de la responsabilité qui est la leur. En effet, elles devront être persuadées qu'en payant leurs impôts, elles contribuent à améliorer le cadre social et par ricochet leurs conditions de vie commune. Les mesures du genre "Diminuer de 50% les arriérés d'impôts fonciers", méritent d'être évoquées et saluées dans la mesure où elles tendent à inciter le contribuable à payer ses impôts, donc à participer à la couverture des charges communes.

2) A l'endroit du fisc

Il sera transmis périodiquement aux Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE) de la ville de Cotonou une liste des titres fonciers délivrés. La finalité est que l'assiette fiscale soit maîtrisée et rigoureusement suivie. Ainsi les diverses transactions foncières viendraient au fur et à mesure le répertoire existant traduisant une réorganisation systématique de la liste des contribuables devant figurer dans les rôles. De même le recouvrement des avis d'imposition émis sera plus aisé.

B/ Maîtrise de la spéculation foncière

Il s'agit ici d'un problème lié à la transaction foncière pour lequel il n'est pas inutile de proposer des approches de solution.

Une fois les terres immatriculées et conformément à l'article 131 de la loi 65-25, leurs ventes ne peuvent « être constatées que par acte

notarié ou acte sous seing privé déposé au rang des minutes d'un notaire ».

Dans ces conditions, la flambée des prix de la terre nous paraît contrôlable. En effet, l'Etat central, les autorités locales et le Conseil National du Notariat devront travailler pour réguler le marché foncier.

En définitive, qu'il s'agisse de la flambée des prix, des conflits domaniaux et des menaces qui pèsent sur les recettes fiscales, le Titre Foncier demeure l'ultime solution à ces divers problèmes. Cependant, il ne serait pas inutile d'examiner les conditions de mise en œuvre des diverses solutions proposées.

Section2 : Conditions d'applicabilité des approches de solutions

Les diverses solutions sus-proposées ne sauraient se révéler efficaces que si elles sont mises en oeuvre dans des conditions appropriées.

I/ Conditions de vulgarisation des textes régissant le droit foncier et d'accroissement des recettes fiscales

A/La nécessité de publication des textes fonciers

Un recueil sera édicté et prendra en compte les principaux textes en vigueur en matière d'appropriation et d'usage des terres. Aucun canal de communication ne sera négligé et grâce à une subvention (soit interne soit de la part des partenaires au développement) ledit recueil devra être vendu à un prix abordable pour le citoyen moyen. Notons ici, qu'il existe déjà un important effort de compilation des textes fonciers réalisé par des

consultants pour le compte de la SERHAU-SEM, qui devra être mis à profit.

Aussi faudrait-il que dès l'édition et la distribution des dépliants, brochures et autres, des débats radiodiffusés suivis de séances de sensibilisation dans les divers arrondissements ainsi que des affiches publicitaires soient réalisées.

Toutefois, la Direction des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre (DDET), la Mairie de Cotonou devront par le biais d'un séminaire, avec les principaux collaborateurs dans la processus de délivrance de titre foncier, envisager dans la mesure du possible une réduction des honoraires (géomètres et notaires). Ceci permettra de réduire sensiblement le coût de la procédure tant décrié.

B/ Conditions nécessaires à l'accroissement des recettes fiscales locales

À ce niveau, nous mettrons l'accent sur les conditions que l'administration fiscale doit remplir pour l'amélioration du niveau actuel des recettes en matière foncière.

L'amélioration de la fiscalité foncière passe par l'application d'une taxe foncière annuelle à tout terrain entrant dans le registre foncier avec un niveau d'imposition toujours exigible, que le terrain soit bâti ou non. Ce niveau d'imposition doit être assez bas ; il peut par exemple être fixé zone par zone à 1% de la valeur vénale moyenne des terrains nus dans la zone⁸.

L'impôt annuel sur les terrains constitue une incitation, soit à leur utilisation, soit à leur vente. L'utilisation permet de lutter contre la thésaurisation foncière tandis que la vente permet à l'État de percevoir les

⁸ Joseph COMBY, Réforme du droit foncier, août 1998, p 33

droits de morcellement ou de mutation de propriété. Le but d'une telle mesure est autant d'ordre social que fiscal car elle diffuse l'idée que la propriété n'est pas seulement un privilège mais qu'elle comporte des devoirs.

Pour faire payer les populations qui s'illustrent par l'incivisme fiscal, il faut prendre des mesures coercitives. Ainsi, les terrains nus pour lesquelles la taxe n'est pas payée pendant cinq (05) années consécutives, peuvent être présumées abandonnées par leurs ayant droits. À ce sujet, nous suggérons qu'un placard conforme à celui de la procédure d'immatriculation soit établi pour chacune de ces parcelles en cause. Lesdits placards feront l'objet d'une publicité pendant un délai de deux mois par exemple, au cours duquel les propriétaires respectifs des terrains pourront venir payer leurs arriérés d'impôts ainsi que les pénalités et frais de publicité.

Lorsqu'au terme du délai, aucun paiement n'a eu lieu, la parcelle est incorporée au domaine privé de l'État après la mise en œuvre de la procédure de saisie immobilière pour non paiement d'impôts à défaut de la mise en œuvre de « la théorie des terres vacantes et sans maître ⁹ ». En effet, l'article 1^{er} dudit décret stipule qu'en AOF, les terres vacantes et sans maître appartiennent à l'État.

II/ conditions nécessaires à une maîtrise de la spéculation foncière

Il s'agit pour nous ici de suggérer quelques démarches susceptibles de faciliter la maîtrise de la spéculation foncière.

⁹ Inspirée par les articles 538, 539 et 713 du code civil, et introduite par le décret du 15 Novembre 1935 portant réglementation des terres domaniales en Afrique Occidentale Française (AOF)

A/ Dispositions législatives

Il urge que le pouvoir législatif pense à une modification du décret n°164/PC/MFAEP-EDT fixant le prix du mètre carré des terrains urbains du domaine privé de l'Etat.

Corrélativement une loi interdisant les ventes de terres non immatriculées devra être prise. Ceci impliquerait clairement la part active de l'autorité dans les cessions immobilières.

Enfin une loi interdisant les ventes de terre situées dans les zones déclarées non habitables devra également être votée. Car, elles constituent de véritables goulots d'étranglement à la maîtrise de la spéculation foncière.

B/ Autres Dispositions

Les notaires devront être intimement impliqués dans les ventes de parcelles. Interlocuteurs privilégiés des pouvoirs central et décentralisé auprès des parties aux conventions de vente, ils pourront efficacement quadriller la fixation des prix réduisant de ce fait le champ d'application des vendeurs véreux.

Par ailleurs il est à rappeler que cette solution ne fait nullement obstacle au principe juridique selon lequel, il appartient au vendeur de fixer le prix de son bien. Car la terre demeure la propriété du pouvoir central.

CONCLUSION GENERALE

En définitive, les textes fonciers sont méconnus par la majeure partie des cotois. Les plus nombreux se prévalent d'un droit de propriété qu'aucun titre ne leur confère. Car la plupart détiennent leur terre sous le régime du Permis d'Habiter, entièrement révocable à tout moment ou sous le régime du droit foncier coutumier.

Dans ce contexte d'insécurité foncière, la terre est cédée. Ceci ouvre grandement la voie à de nombreux conflits domaniaux avec une flambée du nombre des dossiers en matière fiscale devant le Tribunal de Première Instance.

Il urge d'y remédier avec pour ultime solution, la vulgarisation du droit de propriété que seul confère le Titre Foncier et une abrogation systématique de la loi 60-20. A terme, les cessions immobilières traduiront désormais un réel transfert de droit de propriété. Les recettes fiscales se trouveront ipso facto améliorées du fait de l'existence d'un registre des Titres Fonciers délivrés, dont la mise à jour régulière contribuera à la maîtrise de l'assiette fiscale.

Toutefois, les diverses solutions proposées permettront d'atteindre un résultat optimum si elles sont mise en œuvre dans des conditions adéquates. Pour une meilleure vulgarisation du droit de propriété, l'administration fiscale devra procéder à une amélioration et un allègement de la procédure de délivrance du titre foncier. De même les difficultés rencontrées par la commission de transformation des PH en TF devront être résolues. Par ailleurs, des efforts de réduction des frais d'immatriculation s'inscriront dans la droite ligne d'incitation de la population à l'adoption des titres fonciers. Toutefois, la flambée des prix de la terre, problématique intimement liée à celle des transactions foncières mérite d'être approfondie.

BIBLIOGRAPHIE

a) Textes législatifs et documentaires

- Code Général des Impôts (CGI), édition 2003
- LOI 65-25 DU 14 Août 1965
- Loi 60-20 du 13 juillet 1960
- SOHOUEYOU E. (1999): « **Recueil des textes principaux en matière de droit domanial, de droit d'urbanisme et de droit foncier** », SERHAU-SEM, MEHU.

b) Mémoires

- Roméo S HOUSSOU. et S. Séverin TOSSOU, (2005) : « **Contribution à la réforme foncière au Bénin : Etude de la loi 65-25 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey** », Mémoire, Génie Civil, EPAC, UAC.
- Christelle C. S. A SOUSSE, (1997) « **Acquisition du TF en RB : Problèmes et approches de solution** », Mémoire, ENA 1, AI.
- Tania GUINGNIDO GAYE, (2005) « **Transformation des permis d'habiter en titre foncier : Intérêts juridique et fiscal** » Mémoire, ENAM, AI.

c) Rapport, articles, communications

- Arrêt Emile Derlin ZINSOU contre Urbain Karim da SILVA, n° 074/CJ-CM du 08 Décembre 2000
- Joseph COMBY, (1998); « *Réforme du droit foncier*», ADEF
- Noël A GBAGUIDI, (1997); « *La revendication du monopole foncier de l'Etat, l'intangibilité du TF et l'accès à la terre au Bénin* », Bulletin de Droit et d'Information, n°003
- Noël A GBAGUIDI, (2004); « **Prolégomènes sur le système foncier béninois** » in Recht in Afrika (p 39-59)
- « *Guide pour la planification et le développement communal, Mission de la Décentralisation* », (2003); MISD.
- « *Rapport général de clôture des travaux de la commission nationale chargée d'étudier tous les aspects de l'opération pilote de transformation des permis d'habiter en titres fonciers dans les villes de Cotonou, Porto-Novo, Parakou* »; MEHU-MFE; 2003.