

TRAJECTOIRE DE LA POLITIQUE FONCIERE RURALE EN REPUBLIQUE DU BENIN



Délégation du Bénin

Clément D. DOSSOU-YOVO,
Juriste Foncier, Chercheur

Félix AGUE
Expert Foncier à SYNPA

Guillaume K. MICHISSO
Expert Socio Foncier au
PADAC

Janvier 2018

Sommaire

Liste des sigles et abréviations.....	3
DATES DES EVENEMENTS MARQUANTS	4
1. Contexte	5
1.1 <i>Sur le plan politique</i>	5
1.2 <i>Sur le plan foncier</i>	5
2. Mise sur agenda	6
2.1 <i>Comment et quel(s) segments de l'Etat ?</i>	6
2.2 <i>Quelles explications en ce moment-là ?</i>	6
2.3 <i>En quels termes les problèmes étaient-ils posés ?</i>	6
2.4 <i>Approches de solutions étaient-elles déjà identifiées ?</i>	6
2.5 <i>Dans quelles références d'analyses ces solutions avaient-elles été identifiées ?</i>	6
3. Dispositif d'élaboration de la réforme.....	7
3.1 <i>Nature du dispositif mis en place</i>	7
4. Législation foncière en vigueur avant la réforme foncière globale	9
5. Principales étapes de la réforme foncière globale au Bénin	11
6. Principales dispositions du Code.....	12
7. Grandes controverses	12
7.1 Avant le vote et la promulgation du code foncier et domanial.....	12
7.2 Après le vote et la promulgation du code foncier et domanial	14
7.2.1 Position des ordres et chambres professionnels	14
7.2.2 Point des réflexions du Centre de Recherches et d'Etudes en Droit et Institutions Judiciaires (CREDIJ)	15
7.2.3 Observations de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB).....	15
8. Résultats obtenus et stratégie mise en place	17
9. Position des différents bailleurs de fonds face au débat sur le CFD.....	18
10. Adoption des grands axes de la réforme foncière.....	18
11. Influence des changements politiques sur le processus de la réforme foncière.....	19
12. Point de la mise en œuvre.....	19
12.1 Prise des décrets d'application du CFD	19
12.2 Impacts du conflit institutionnel.....	19
12.3 Tentative de mise en œuvre du CFD par l'ANDF	20
12.4 Révision du Code foncier et domanial	20
13. Leçons tirées du processus de réforme foncière et domaniale au Bénin	21

Liste des sigles et abréviations

AFD	: Agence Française de Développement
ALCRER	: Association de Lutte Contre la Régionalisme, l’Ethnocentrisme
ANAF	: Association nationale des femmes agricultrices du Bénin
ANCB	: Association Nationale des Communes du Bénin
ANDF	: Agence Nationale du Domaine et du Foncier
BCDF	: Bureau Communal du Domaine et du Foncier
CFD	: Code Foncier et Domanial
CPF	: Certificat de Propriété Foncière
CREDIJ	: Centre de Recherches et d’Etudes en Droit et Institutions Judiciaires
FI- Agriculture	: Fonds d’Investissement-Agriculture
GEA	: Groupements des Exploitants Agricoles
MAEP	: Ministère de l’Agriculture, de l’Elevage et de la Pêche
MCA	: Millennium Challenge Account
MUHRFLEC	: Ministère de l’Urbanisme, de l’Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l’Erosion Côtière
OSC	; Organisation de la Société Civile
PADAC	: Projet d’Appui au Développement des Collines
PASIB	: Plateforme des Acteurs de la Société Civile du Bénin.
PFR	: Plan foncier rural
PH	: Permis d’Habiter
PGRN	: Projet de Gestion des Ressources Naturelles
PGTRN	: Programme de Gestion des Terroirs et des Ressources Naturelles
PNOPPA	: Plateforme nationale des organisations paysannes et de producteurs agricoles
ProCGRN	: Projet de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles
RAPDA	: Réseau Africain Pour le Droit à l’Alimentation
REDAD	: Réseau de Développement d’Agriculture Durable
SYNPA	: Synergie Paysanne
TF	: Titre foncier
UCF-MCA	: Unité de Coordination pour la Formulation du 2 ^{ème} Compact du Millennium Challenge Account

DATES DES EVENEMENTS MARQUANTS

N°	DATES/PERIODES	EVENEMENTS
1	2004-2005	Formulation 1 ^{er} Compact du programme MCA-Bénin.
2	22 février 2006	Signature par le Gouvernement de l'Accord de Don de financement du programme.
3	Janvier 2007	Vote de la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin.
4	08 Août 2007	Adoption en Conseil des Ministres du décret n° 2007-376 portant création du Millennium Challenge Account-Bénin (MCA-Bénin).
5	16 Août 2007	Promulgation de la loi 2007-03 portant régime foncier rural en République du Bénin.
6	Octobre 2006	Démarrage officiel du programme MCA-Bénin.
7	Novembre 2008	Lettre de cadrage de la réforme foncière.
8	2008-2009	Réalisation des six études foncières.
9	14 Juillet 2010	Adoption en Conseil des Ministres du Livre Blanc de Politique Foncière et Domaniale
10	13 Juillet 2011	Adoption en Conseil des Ministres du projet de Code foncier et domanial et sa transmission pour vote à l'Assemblée Nationale
11	16 et 17 Octobre 2012	Séminaire parlementaire national sur le projet de code foncier et domanial.
12	Janvier 2013	Vote du Code foncier et domanial.
13	16 Août 2013	Promulgation du Code foncier et domanial.
14	16 Septembre 2013	Publication du Code foncier et domanial au Journal Officiel de la République du Bénin.
15	18 au 21 Mars 2014	Atelier national de validation des quatorze avant-projets de décrets d'application du Code foncier et domanial.
16	Juillet 2014	Transmission par l'UCF/MCA-Bénin au Président de la République des quatorze avant-projets de décrets d'application du Code foncier et domanial.
17	Novembre 2014	Adoption en Conseil des Ministres des quatorze décrets d'application du Code foncier et domanial.
18	Décembre 2014 et Janvier 2015	Signature des quatorze décrets d'application du Code foncier et domanial adoptés.
19		Installation des membres du Conseil d'Administration de l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF)
20	Février 2016	Nomination en Conseil des Ministres du DG, DGA et du Régisseur Principal de l'ANDF
21	Mars 2017	Introduction à l'Assemblée Nationale de la proposition de loi modifiant et complétant la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en république du Bénin.
22	10 Août 2017	Promulgation de loi 2017-15 modifiant et complétant la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en république du Bénin.

La présente communication abordera successivement les points ci-après :

- Le contexte
- La mise sur agenda
- Le dispositif d'élaboration de la réforme
- La législation foncière en vigueur avant la réforme foncière globale
- Les principales étapes de la réforme foncière globale au Bénin
- Les grandes controverses
- Les résultats obtenus et la stratégie mise en place
- La position des différents bailleurs de fonds face au débat sur le CFD
- L'adoption des grands axes de la réforme foncière
- L'influence des changements politiques sur le processus de la réforme foncière
- Point de la mise en œuvre
- Leçons tirées du processus de réforme foncière et domaniale au Bénin

1. Contexte

1.1 Sur le plan politique

La dégradation croissante de l'environnement en général et des ressources naturelles en particulier ont des conséquences fâcheuses sur la vie des populations.

Ce constat a amené les autorités béninoises à négocier avec les partenaires au développement, le financement du programme de gestion des ressources naturelles (PGRN), lequel a été lancé en fin 1992.

Cofinancé par la Banque Mondiale, le PNUD, l'AFD, le gouvernement béninois et la Coopération allemande, il comportait trois volets principaux que sont :

- Aménagement forestier,
- Aménagement des bassins versants,
- Gestion de la faune et écodéveloppement.

Le programme de gestion des terroirs et ressources naturelles (PGTRN) qui a succédé au volet « Aménagement des bassins versants » du premier programme à partir de janvier 2000 a été cofinancé par la GTZ, l'AFD et l'Etat béninois, mais avec une réorientation de stratégie d'intervention basée sur l'approche gestion de terroir.

Il avait pour objectifs,

- une valorisation de l'espace, respectueuse de l'environnement, sur la base de la mobilisation des populations à travers les structures villageoises et inter-villageoises responsabilisées sur cette mise en valeur ;
- la mise au point d'une politique foncière sécurisant les efforts de mise en valeur.

Il a été mis en œuvre par une cellule de coordination autonome et cinq prestataires privés béninois, dans neuf (09) communes représentant toute la diversité des zones agro écologiques du pays.

Les activités de cette phase se sont concentrées sur trois principaux axes :

- le renforcement de capacités, tant des élus que des organisations villageoises et des opérateurs privés,
- l'achèvement de l'opération pilote PFR, de l'expérimentation de sa mise à jour et l'appui à l'élaboration/vote de la loi portant régime foncier rural en République du Bénin,
- l'appui à la prise en compte des actions GRN dans les plans de développement communal et à leur mise en œuvre.

Le PGTRN a pris fin en 2005 avec le démarrage de la mise en œuvre du ProCGRN qui a poursuivi et consolidé les acquis des phases précédentes de l'intervention.

1.2 Sur le plan foncier

Ces deux premières initiatives ont conduit à :

- L'élaboration de 41 PFR couvrant une superficie d'environ 61.000 hectares accompagnée de l'introduction de l'écrit dans les transactions foncières et la reconnaissance légale du PFR comme principal outil de sécurisation et de gestion foncières adapté au monde rural ;
- L'amorce de la maîtrise des situations foncières par les communautés villageoises dans les sites d'intervention et le constat de réduction des conflits fonciers ;
- L'élaboration/test d'une procédure de maintenance des PFR ;
- Le test satisfaisant de l'utilisation du récepteur GPS pour élaborer le PFR, avec en perspective, la réduction significative du coût et du délai d'exécution des enquêtes topo foncières ;
- L'aboutissement du processus de mise en place d'une loi régissant la gestion foncière en milieu rural en janvier 2007 ;
- La mise en place de structures locales capables d'accompagner la gestion locale des terres agricoles ;
- La mise en place et l'apprentissage à l'usage des outils de formalisation des transactions foncières et la gestion informatisée du foncier rural au niveau des communes.

2. Mise sur agenda

2.1 Comment et quel(s) segments de l'Etat ?

La phase pilote d'élaboration de 41 PFR a été conduite sous l'égide d'un arrêté du ministre en charge de l'agriculture et celle qui a couru de 2008 à 2011 l'a été sous la loi 2007-03 du 16 octobre 2007. Cette dernière avait confirmé la maîtrise d'ouvrage de cette même administration quant à la conduite de la sécurisation du foncier rural.

L'article 108 dans son 2^e alinéa édicte en effet que « l'établissement du plan foncier rural est de la compétence du ministère chargé de l'agriculture qui s'assure de la collaboration des structures techniques appropriées publiques et privées. Le ministère chargé de l'agriculture, en sa qualité de gestionnaire du plan foncier rural peut donner délégation à toute personne morale publique ou privée. »

Mais à peine a-t-on démarré la mise en œuvre de la réforme foncière en milieu rural sur la base de la loi ci-dessus citée que le gouvernement béninois a décroché le financement entre autres, du projet accès au foncier du Millenium Challenge Account qui supportait la réforme globale du foncier, tant rural qu'urbain.

C'est ainsi que de 2009 à 2010, les documents de cette réforme (issus d'études variées commanditées par le MCA) ont déjà pris corps pour baliser le chemin à la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin.

Au même moment, trois cents (300) villages béninois bénéficiaient de PFR financés par ce même partenaire.

2.2 Quelles explications en ce moment-là ?

Il fallait essentiellement mettre fin au dualisme juridique qui caractérisait ce domaine en organisant la gestion foncière dans un texte unique, en finir avec la multiplicité des acteurs administratifs (les guichets) du foncier en assainissant le paysage institutionnel, faire participer les bénéficiaires pour plus de transparence, réorganiser la prévention et la gestion des conflits fonciers au niveau local (villages et communes).

2.3 En quels termes les problèmes étaient-ils posés ?

- Reconnaître les droits traditionnels exercés sur les terres de tenure coutumière,
- Sécuriser les droits exercés sur la terre pour attirer des investissements dans l'agriculture à travers la promotion et la simplification de la confirmation des droits détenus sur les terres,
- Prévenir par-là, les litiges fonciers et organiser la gestion participative au niveau local, des conflits relatifs à la terre.

2.4 Approches de solutions étaient-elles déjà identifiées ?

A travers la Lettre de cadrage de la réforme foncière (novembre 2008) et le Livre blanc de la politique foncière (2009), les grandes options avaient été opérées. Elles étaient fondées sur les stratégies nationales de développement du Bénin.

La vision globale est : « le Bénin à l'horizon 2050 est caractérisé par un égal droit au foncier sécurisé, un système fonctionnel et un marché dynamique générateur d'investissements accrus et de richesse. »

Quatre orientations avaient été définies :

- la sécurisation de l'accès au foncier,
- la mise en place d'un cadre institutionnel de gestion foncière et domaniale efficace,
- le développement d'un système national performant de gestion de l'information foncière, et
- une facilitation de l'accès au foncier à tous et une bonne régulation foncière.

2.5 Dans quelles références d'analyses ces solutions avaient-elles été identifiées ?

Les références d'analyses restent :

- Les groupes cibles identifiés lors de la conduite des études,
- Les discussions au sein des focus groups

- Les débats à l'occasion des restitutions faites en vue de produire les rapports d'études,
- Les ateliers de validation de ces études par des parterres plus larges d'acteurs du foncier,
- Les séminaires parlementaires et gouvernementaux de restitution et de réflexion sur ces rapports,
- Les réflexions des hauts fonctionnaires de l'Etat sur les principales dispositions consignées dans les documents,
- etc.

3. Dispositif d'élaboration de la réforme

3.1 Nature du dispositif mis en place

Le gouvernement avait opté en 2008, de confier la réforme globale du foncier au ministère en charge de l'urbanisme en le stipulant dans son appelation de ce moment-là.

De fait, cette administration devrait assurer la définition, le suivi et la mise en œuvre des décisions relatives à la réforme foncière. Elle a assuré pour ainsi dire, la maîtrise d'ouvrage des multiples études préparatoires (techniques et légales) engagées par le MCA et des actions entreprises, comme la réalisation des 300 PFR confiée à la GTZ-Is.

Le ministère en charge de la réforme foncière s'est ainsi positionné comme l'interlocuteur institutionnel privilégié des partenaires techniques et financiers (ou tout au moins, le Millenium challenge account) tant pour le foncier urbain que rural.

Mais entre cette politique volontariste de vouloir intégrer le foncier rural dans le cadre de son mandat ministériel de réforme foncière et la capacité de prise en compte effective des préoccupations et spécificités du foncier rural, il est resté un grand espace conceptuel, organisationnel et fonctionnel à remplir.

Fort heureusement, en fin de compte, l'Agence nationale du domaine et du foncier née du code est placée sous la tutelle du ministère en charge des finances qui s'occupait de manière classique de l'immatriculation des terres.

Il faut faire remarquer que jusqu'à ce jour, la Coopération allemande qui a été aux premières heures de cette réforme, tel que relaté plus haut, et qui reste très présente si non seul partenaire de la République du Bénin dans cette thématique dans les départements du Nord-Ouest que sont l'Atacora et la Donga, avec un record de 89 PFR, à travers le financement du projet FI-Agriculture par la KfWI.

3.2 Finalité : droit et ancrage institutionnel

C'est dans les conditions décrites plus haut que les discussions internes qui devaient être engagées autour de la validation des études soutenues par le MCA n'ont pu, ni être organisés, ni être animées de manière consensuelle autour des rôles que pourraient jouer le MAEP, les communes et la société civile pour fournir aux centres de prise de décisions, une occasion de réfléchir mieux sur l'ancrage institutionnel et organisationnel de la question foncière, laquelle est par essence, un sujet transversal.

De sorte que malgré que l'invitation par le MCA des administrations concernées aux séances de validation des études qu'il a commanditées, il ne s'est jamais senti lié par la prise en compte des amendements autour desquels les discussions ont abouti à des consensus.

Le constat est patent sur bien de questions.

Il faut faire remarquer également et c'est bien triste, que les organisations de la société civile et en particulier, celles du monde rural, ont été très peu écoutées lors des débats préparatoires, d'étude et de validation des versions successives des projets du texte.

Les carottes étaient cuites avant que celles-ci ne défoncent les portes en particulier, de la Représentation nationale, puis plus tard, des administrations en charge de l'élaboration des textes d'application pour faire infléchir quelque peu, les positions initiales.

Le bilan à l'arrivée, est bien mitigé.

Mais nombre d'acquis hérités de la loi 2007-03 ont été repris dans le texte du Code. Un code par ailleurs, qu'on ne peut exploiter qu'avec esprit de synthèse, parce que donnant souvent l'impression d'être mal organisé ou mal structuré.

Lors de l'annonce de l'introduction au parlement béninois, de la proposition de loi d'amendement de juin 2017, les acteurs se sont donné un espoir qui s'est avéré vain. On a pris acte plus tard, que c'est sous une certaine pression que l'assemblée a été invitée à introduire juste une correction de forme sur la

désignation et la sécurité du titre de propriété à délivrer suite à la confirmation de droit sur les terres. Et ce n'était que cela !

3.3 *Animateurs du dispositif : place de la société civile*

C'est ainsi qu'au plan institutionnel, l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier est restée sous la tutelle du ministère en charge des finances parce que gestionnaire et garant des domaines. Elle est prévue pour avoir des démembrements dans les communes. Mais au niveau actuel de la mise en œuvre, cette administration reste au niveau des douze (12) chefs lieux des départements et de deux communes dans lesquelles l'activité foncière a une importance particulière ; il s'agit des communes d'Abomey-Calavi et de Ouidah.

Elle gère le foncier tant rural qu'urbain.

L'encadrement agricole n'y est représenté qu'au niveau de la Commission de Gestion Foncière de la commune, de même que les organisations faïtières des organisations communautaires de base, bénéficiaires directs de ladite réforme en milieu rural.

Il faut déplorer l'absence de la société civile dans les instances de réflexion et d'échanges sur la matière foncière.

Au sein du conseil d'administration de l'ANDF et du fonds de dédommagement foncier, rien n'a pu se faire.

Au sein du conseil consultatif foncier, difficilement une place lui a été faite grâce à la mobilisation, aux concertations et à sa présence aux fora de discussions et d'adoption des textes d'application.

3.4 *Principales sources de financement*

Au principal, la coopération américaine à travers le MCA a financé les documents préparatoires et la mise sur orbite, du Code foncier et domanial.

La Coopération néerlandaise a financé conjointement avec le MCA, la procédure qui a conduit à la prise des textes d'application.

La DANIDA a financé la vulgarisation à travers la Direction de la promotion et de la législation rurale du MAEP.

SNV et la Coopération suisse, à travers le programme AP-OSP a financé les actions des organisations des producteurs agricoles à travers leur plateforme qu'est la PNOPPA, sous l'égide d'un de ses membres qu'est le syndicat national des paysans du Bénin (Synergie Paysanne).

Les coopérations allemande (à travers la KfW-FI Agri et GIZ-Pro Agri), néerlandaise (à travers le PFL) et française (AFD à travers PADAC) ont poursuivi la mise en œuvre du Code sur le terrain aux cotés des communes et des BCDF (démembrements de l'ANDF).

3.5 *Diagnostics ou état des lieux*

La réforme foncière dont l'aboutissement est le vote et la promulgation de la loi 2013-01 du 14 août 2013 a été mise en chantier depuis les années 90.

L'élément de déclic de cette période fut d'abord le constat de la dégradation effrénée des ressources naturelles et de l'insécurité foncière prononcée en zones rurales consécutives à l'inexistence d'une législation foncière rurale adaptée aux réalités socioculturelles du Bénin.

Cette situation est due entre autres :

- ✓ au dualisme juridique, c'est-à-dire la coexistence entre le droit moderne et le droit coutumier ;
- ✓ au caractère oral des transactions foncières ;
- ✓ à la remise en cause des accords fonciers ;
- ✓ à la multiplicité des institutions impliquées dans la gestion du foncier ;
- ✓ au morcellement anarchique des terres agricoles ;
- ✓ à la thésaurisation des terres agricoles ;
- ✓ au bradage effréné des terres ;
- ✓ aux violences de plus en plus récurrentes relatives à des conflits fonciers ;
- ✓ à l'accroissement des conflits fonciers avec pour corollaire le nombre grandissant de contentieux pendant devant les tribunaux
- ✓ etc.

Il était de notoriété publique aussi que les dossiers relatifs aux litiges fonciers s'entassaient particulièrement dans nos juridictions de droit moderne simplement parce que les animateurs des cours et tribunaux ne disposaient pas de moyens tirés des textes en leur possession pour les gérer rationnellement.

3.6 Principaux acteurs associés aux concertations : places des OSCs, professionnels et experts et soutiens politiques

Une liste stéréotypée d'acteurs a toujours guidé les appels aux concertations autour de cette réforme foncière au Bénin. On y retrouve :

- Le Ministère en charge de l'urbanisme (Représentant du ministre, IGN et DGURF),
- Le MAEP (Représentant du Cabinet et DPLR),
- Le Ministère de la Justice (DLCS),
- Le Ministère des finances (service immatriculation),
- Le P/GRN-ProCGRN,
- Le MCA,
- L'ANCB
- Les cabinets d'études concernés,
- L'ordre national des géomètres experts agréés,
- Les PTF concernés.

Comme on le voit, il n'y a aucune place qui soit faite aux organisations professionnelles, ou de la société civile, chercheurs ou autres.

Il a fallu qu'en 2012, le syndicat national des paysans du Bénin, SYNERGIE PAYSANNE, rassemble autour d'elle, d'autres organisations de veille citoyenne pour un code foncier et domanial consensuel et juste, pour donner de la voix et se faire entendre des institutionnels, à partir du parlement béninois.

Sur financement d'abord du Comité catholique pour la faim et le développement (CCFD), qui l'a suscité et promu d'ailleurs, SYNPA a bénéficié de plusieurs autres soutiens financiers et techniques dont les principaux sont venus de Helvetas Swissinter cooperation, SNV et le Bureau de la Coopération suisse à Cotonou.

La lutte pour l'équité ainsi engagée n'a pas eu de soutiens politiques francs, même si, hors l'hémicycle, elle avait eu des sympathies isolées avec des élus qui pouvaient indiquer volontiers les voies à suivre.

En revanche, des experts payés sur divers fonds mis à disposition de SYNPA avaient pu mettre en temps réel, leur savoir-faire en œuvre pour que cette lutte enregistre les résultats, bien que mitigés ou modestes enregistrés à ce jour dans le cadre de cette réforme.

4. Législation foncière en vigueur avant la réforme foncière globale

Au Bénin, à la veille de la réforme foncière globale appuyée par MCA-Bénin, le foncier était réglementé par :

- une multitude de règles ou textes à savoir les règles coutumières,
- le décret du 2 mai 1906 instituant un mode de constatation écrite des conventions passées entre indigènes dans les colonies de l'Afrique Occidentale Française,
- la loi 60-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime des permis d'habiter au Dahomey, la loi 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey en vigueur au Bénin et,
- la loi 2007-03 portant régime foncier rural en République du Bénin.

Le dualisme juridique qui caractérise le régime foncier béninois justifie la cohabitation du droit moderne avec le droit coutumier.

Le droit coutumier qui est l'ensemble des pratiques et normes locales ; droit établi ou acquis selon les pratiques et normes locales est caractérisé par l'oralité. Ainsi, toutes les transactions sur les terres s'effectuent oralement sans aucun support écrit. Dans ce contexte, en cas de difficulté d'exécution des engagements verbaux, les juges saisis se retrouvaient dans l'obligation de recourir à la preuve testimoniale. Or, ce mode preuve présente malheureusement quelques dangers d'erreur. En effet, avec la preuve testimoniale, les droits et intérêts des parties litigantes sont absolument à la merci de l'honnêteté et de la bonne foi de quelques individus pour lesquels le serment n'a que la valeur d'un geste banal¹.

¹ Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain, Recueil des textes principaux en matière de droit domanial, de droit d'urbanisme et de droit foncier, p. 423.

Les conséquences donc de la preuve testimoniale ont amené l'administration coloniale à introduire l'écrit dans les transactions foncières par le décret du 2 mai 1906 instituant un mode de constatation écrite des conventions passées entre indigènes dans les colonies de l'Afrique Occidentale Française. Ce décret a en effet instauré une procédure permettant à l'autorité administrative de certifier "à toutes fins de droit" les actes sous seing privé passés entre indigènes en vertu des règles coutumières. C'est donc ce décret qui constitue le fondement juridique des affirmations des conventions de vente que font aujourd'hui les maires après signature desdits actes par le Chef de village ou de quartier et du chef d'arrondissement. Cette activité relevant de la compétence du maire est devenue l'une des sources importantes des recettes financières de la commune.

Quant à la loi 60-20, elle a prescrit la procédure d'obtention du permis d'habiter qui ne confère en principe à son titulaire qu'un droit d'habitation essentiellement personnel, précaire et révocable². Il est délivré, sur des terrains immatriculés au nom de l'Etat, à tous les citoyens du Dahomey et de la Communauté, sur simple justification de leur identité, sous la seule condition que les demandeurs ne soient pas déjà titulaires d'un permis, ni propriétaires d'un titre foncier dans la même localité, sauf dérogations prévues à l'article 6 de la loi³.

Aux termes des dispositions de la loi 65-25, il existe au Bénin un seul titre de propriété dénommé « Titre foncier (TF) ». Il est obtenu à la suite d'une procédure dite de l'immatriculation qui est facultative. La loi souligne que cette procédure est exceptionnellement obligatoire dans deux cas :

- les cas d'aliénation ou de concession des terres domaniales ;
- les 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 civil⁴.

Le titre foncier est, en effet, définitif et inattaquable et constitue, devant les juridictions, le point de départ unique de tous les droits réels existant sur l'immeuble au moment de l'immatriculation⁵. Ces caractères conférés au titre foncier expliquent l'irrecevabilité de toute action tendant à la revendication d'un droit réel non révélé en cours de procédure et ayant pour effet de mettre en cause le droit de propriété même d'un immeuble immatriculé⁶.

Il résulte de ces différentes dispositions que les personnes dont les droits auraient été lésés par suite d'une immatriculation en peuvent se pourvoir par voie d'action réelle, mais seulement, en cas de dol, par voie d'action personnelle⁷.

Enfin, la loi 2007-03 portant régime foncier rural en République du Bénin a consacré les résultats de la réforme foncière rurale. En effet, les principales innovations de ladite loi qui a fait tout le processus législatif normal se présentent comme suit :

- la reconnaissance de la légitimité des droits « établis ou acquis selon la coutume ou les pratiques et normes locales » et du droit des communautés à la base de définir des règles spécifiques de gestion des terres rurales conformément à l'intérêt général et aux lois et règlements de la République (Arts. 1^{er}, 7, 8);
- l'institution du Plan Foncier Rural et du certificat foncier rural (CFR) qui est un acte de constatation et de confirmation des droits fonciers établis ou acquis selon la coutume ou les pratiques et normes locales auquel il est attaché une présomption de droits acquis faisant foi jusqu'à preuve du contraire, établie devant le juge, (Art. 105-123);

² Art. 11, L 60-20 fixant le régime des permis d'habiter au Dahomey.

³ Arts. 1 et 4, L 60-20 fixant le régime des permis d'habiter au Dahomey.

⁴ Art. 5, L 65-25 portant régime de la propriété foncière au Dahomey.

⁵ Art. 121, L 65-25 portant régime de la propriété foncière au Dahomey.

⁶ Art. 122, al. 1 L 65-25 portant régime de la propriété foncière au Dahomey.

⁷ Art. 123, L 65-25 portant régime de la propriété foncière au Dahomey.

- l'institution de la concession domaniale (Arts. 49-61) ;
- l'obligation de mise en valeur des terres rurales ((Arts. 71-79)
- l'utilisation du CFR comme instrument de garantie à l'octroi de crédits agricoles (Arts. 112-113);
- la prise en compte de la décentralisation avec la définition des compétences dévolues aux maires en matière du foncier rural : l'élaboration du PFR, délivrance des certificats fonciers ruraux, concession domaniale, définition des dispositions réglementaires nécessaires à l'exploitation et à la gestion des ressources naturelles, procédure mise en valeur des terres rurales, etc.

5. Principales étapes de la réforme foncière globale au Bénin

Suite à la signature de l'Accord de Don par le Gouvernement en février 2006, le Gouvernement du Bénin, dans son souci d'accompagner toute la réforme foncière globale, a procédé la création, par décret n°2006-613 du 19 novembre 2006, d'un Ministère Délégué Chargé de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière (MUHRFLEC). Ledit ministère avait pour mission d'élaborer et d'assurer la mise en œuvre de la politique et des stratégies nationales de l'Etat en matière de réforme foncière.

C'est à ce titre que le programme MCA-Bénin qui a apporté son appui technique et financier à la réforme foncière globale a mis au cœur de tout le processus de la réforme foncière le MUHRFLEC.

Pour accompagner la mise en œuvre de la réforme foncière globale, le Gouvernement, dans un premier temps, lancé le processus de l'élaboration, avec l'appui du projet « accès au foncier » du programme MCA-Bénin, du livre blanc de politique foncière et domaniale. La réalisation de ce document qui a fait l'état des lieux de la problématique foncière au Bénin pour aboutir à la définition du fondement, de la vision, des objectifs, des principes directeurs, des orientations ainsi que des axes stratégiques de la politique foncière et domaniale du Bénin.

Cette étape a été précédée de la réalisation de six (06) études foncières sur les thématiques suivantes :

- Etudes des structures administratives et du fonctionnement des institutions nationales, régionales et décentralisées ;
- Modalités d'application de la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin ;
- Analyse des conflits fonciers et leur mode de règlement ;
- Etude comparative des options technologiques pour les besoins de la gestion de l'information foncière ;
- Elaboration de stratégies pour accroître l'accès des femmes à la terre au Bénin ;
- Procédures d'enregistrement et de formalisation des droits fonciers.

Vient ensuite l'étape consacrée à l'élaboration du code foncier et domaniale en République du Bénin. Ce Code est l'outil essentiel pour l'opérationnalisation de la politique foncière et domaniale. L'adoption du CFD a été conduite suivant les douze (12) étapes essentielles ci-après :

- constitution de l'équipe d'experts du cabinet Stewart ;
- mise en place d'un panel de juristes Béninois ;
- compilation des différents textes du droit béninois en matière foncière ;
- revue et étude comparatives des différents codes fonciers et domaniaux des pays de la sous région et d'autres pays ;
- élaboration de la stratégie d'élaboration du CFD ;
- étude et validation du projet de la stratégie ;
- élaboration du projet de plan du code foncier et domaniale ;
- validation du plan par le panel de juristes ;
- rédaction de la première version de l'avant projet du CFD ;
- organisation des audiences publiques par département ;
- organisation de deux sessions d'étude de l'avant projet du CFD par le panel de Juristes ; et
- élaboration de la version actuelle du plan du Code Foncier et Domanial.

Dans un second temps et sur la base des résultats des six (06) études ci-dessus citées, le Gouvernement a initié, par décret n° 693-2009 du 31 décembre 2009, l'élaboration et l'adoption de la lettre de cadrage de la réforme foncière qui oriente toutes les actions à entreprendre pour la réussite de la réforme⁸.

Il faut souligner qu'il n'y a pas eu l'appui d'experts internationaux dans la rédaction du CFD comme cela avait déjà été le cas avec la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin ; seul le panel d'experts nationaux s'est occupé de l'élaboration du CFD du début jusqu'à son adoption et sa promulgation.

6. Principales dispositions du Code

Le Code foncier et domanial à travers ses 543 articles répartis en dix (10) titres comporte les principales dispositions ci-après :

- L'institution du Certificat de propriété foncière (CPF) : le CPF est la nouvelle appellation du titre de propriété foncière introduit par le législateur. Il est seul titre qui confère désormais confère la pleine propriété en République du Bénin⁹. Mais, contrairement au titre foncier prescrit par la loi 65-25, le CPF est définitif et inattaquable, sauf en cas de fraude ou d'erreur. Il est alors ouvert à la partie lésée par l'établissement d'un CPF, une action en revendication du droit de propriété foncière qui doit être introduite dans un délai préfix d'un (01) an à compter de la date de la découverte de la fraude, sans préjudice des dommages et intérêts conformément aux règles de droit commun. Ladite action est éteinte en tout état de cause dans un délai de cinq (05) ans à partir de la date d'établissement du Certificat de propriété foncière.
- L'institution d'un nouveau cadre institutionnel : il est créé un établissement public à caractère technique et scientifique de type spécifique doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière dénommé : Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF). Cette agence est Investie d'une mission de sécurisation et de coordination de la gestion foncière et domaniale au plan national. Elle est aussi chargée de la mise en œuvre des politiques, stratégies et programmes de l'Etat en matière foncière et domaniale

L'ANDF dispose au niveau local des démembrements appelés : Bureaux communaux du domaine et du foncier.

- L'affirmation de la compétence exclusive de l'ANDF en matière de l'élaboration des plans fonciers ruraux : Il n'y plus la possibilité de délégation de compétence au profit des Collectivités territoriales
- L'exclusion des non nationaux en matière d'acquisition des terres rurales : en milieu rural, les non nationaux ne peuvent avoir accès à la terre que par la location ou les baux emphytéotiques ne pouvant excéder une durée de cinquante (50) ans et non renouvelables.
- La réglementation de l'acquisition des terres rurales par les nationaux : ici, les superficies susceptibles d'acquisition sont définies avec une procédure précise. La superficie maxima à acquérir est fixée à 1000 hectares.

7. Grandes controverses

L'appréciation des controverses rencontrées dans le processus d'élaboration du CFD sera faite en deux temps à savoir :

7.1 Avant le vote et la promulgation du code foncier et domanial

Il s'agit ici des critiques portées sur l'avant-projet du CFD.

A cette étape, seules les OP et les OSC se sont véritablement mobilisées pour exprimer leurs contestations au regard de l'avant-projet du code foncier et domanial. Ces OP et OSC ont mis en place une alliance dénommée : l'Alliance pour un code foncier et domanial consensuel et socialement juste en République du Bénin.

⁸ Livre blanc de Politique foncière et domaniale, p. 13.

⁹ Art. 112 Code Foncier et Domanial.

Cette alliance qui a eu pour chef de file la Synergie Paysanne (SYNPA) est composée de Wildaf-Bénin, RIFONGA, ANAF, PNOPPA, ONG ALCRER, Djinukun, REDAD, PASIB, GEA, Social Watch, RAPDA, ONG ASSOPIIL. Les contestations de ladite Alliance ont porté sur :

- **l'appartenance de la terre à l'Etat en République du Bénin** : l'Alliance a désapprouvé l'article 4 de l'avant-projet selon lequel la terre appartient à l'Etat en République du Bénin. Elle souhaite la prise en compte des propriétés privées incontestables;
- **l'accès des étrangers à la terre** : l'ampleur et les conséquences du phénomène de l'accapement des terres rurales dont les premiers bénéficiaires sont les non nationaux a amené l'Alliance à demander l'exclusion des non nationaux en matière d'acquisition des terres rurales et l'encadrement du droit d'acquisition des nationaux ;
- **la mise en valeur des terres rurales** : l'Alliance avait exprimé ses inquiétudes par rapport au danger que représente la thésaurisation des terres acquises à grandes superficies en milieu rural et son souhait de voir le législateur prendre des dispositions contraignantes en la matière ;
- **la preuve de la propriété foncière en milieu rural** : l'Alliance avait souhaité que le CPF ne soit pas exigé en milieu rural pour faire la preuve de propriété, que la preuve de la propriété par le CPF soit limitée en milieu urbain ;
- **la limitation et l'encadrement des superficies de terre à acquérir** : l'Alliance avait souhaité que les superficies de terre à acquérir en milieu rural soient limitées à 50 ha pour les personnes physiques et 100 ha pour les personnes morales et non les 1000 ha contenus dans l'avant-projet du CFD. Pour l'Alliance, avec une minorité de **sept mille trois cents (7 300)** acquéreurs de 1000 ha de terre chacun, toutes les terres agricoles du Bénin seront accaparées¹⁰. Cela compromet l'agriculture durable, le respect de l'équilibre écologique, la préservation de l'environnement et la souveraineté alimentaire pour les générations présentes et futures ;
- **la mise au repos des terres infertiles** : selon l'Alliance, les limites dans les délais de mise au repos des terres en friche sont ambiguës (art. 367 de l'avant-projet). L'idée des plantes fertilisantes après les délais de cinq ans vise à récupérer les dix années de repos préconisées dans l'avant projet du code contestées par les OSC ;
- **la composition du Conseil Consultatif Foncier (CCF)**: le CCF est une instance consultative créée par le CFD (art. 424) qui sert de lieu d'échange et de concertation quant aux actions à privilégier pour la mise en œuvre avec succès du présent code.

L'Alliance avait constaté l'absence au sein de ce conseil des Collectivités Locales et des OSC. Elle avait estimé que les Collectivités Locales, au regard des lois sur la décentralisation, ont la responsabilité de la gestion des ressources naturelles et donc des terres sur le territoire communal. De même, l'absence des OSC viole des engagements internationaux du Bénin, notamment l'accord de partenariat de Busan signé en Corée du Sud le 02 décembre 2011 par tous les acteurs qui recommandent la présence des OSC au sein des institutions nationales du genre.

Outre les contestations des OP et OSC qui s'étaient bien organisées, il y a d'autres contestations récurrentes provenant des universitaires, experts fonciers et autres participants aux différents ateliers et sessions organisés par le programme MCA-Bénin. Celles-ci ont porté entre autres sur :

- le changement de la dénomination du titre de propriété c'est-à-dire le titre foncier (TF) en certificat de propriété foncière (CPF) : les auteurs de cette critique avaient jugé cela inutile ; car les actes uniformes de l'OHADA ont consacré l'expression « titre foncier (TF) ». En effet, aux termes des dispositions de la loi 2013-01, le CPF est devenu le seul titre de propriété définitif et inattaquable, sauf en cas de fraude ou d'erreur. Il est admis, dans ces deux cas, contre le CPF une action en revendication du droit de propriété foncière ouverte à la partie lésée, laquelle action s'éteint, en tout état de cause, dans un délai de cinq (05) ans à partir de la date d'établissement du Certificat de propriété foncière¹¹.

¹⁰ Argumentaire de l'Alliance pour un code foncier et domanial consensuel et socialement juste en République du Bénin, Octobre 2013, p. 5.

¹¹ Art. 146, Code Foncier et Domanial.

- l'insécurité du certificat de propriété foncière : il est ouvert la possibilité de l'annulation du certificat de propriété foncière dans un délai de cinq (05) ans en cas de fraude ou d'erreur. Une telle possibilité ne garantit plus la sécurité du CPF qui est un instrument de crédit ;
- le renvoi aux dispositions du code civil. (**Article 11**) : la propriété peut se transmettre par donation conformément aux dispositions du code civil, du code des personnes et de la famille et d'autres textes en vigueur) ;
- la non prise en compte de la décentralisation : il est observé que les avancées de la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 en matière de prise en compte de la décentralisation ont été remises en cause par le CFD. En effet, les communes ne peuvent plus ni jouir de la délégation de compétence prévue à leur profit en matière de l'élaboration des PFR, ni poursuivre l'affirmation des conventions de vente après la période transitoire. De même, la procédure de lotissement met désormais au cœur les Associations d'intérêt foncier (AIF), etc.

7.2 Après le vote et la promulgation du code foncier et domanial

Après le vote et la promulgation du CFD, il a été enregistré les contestations des professionnels, de l'ANCB, des Universitaires, des magistrats et greffiers et de l'Alliance des OP et OSC.

7.2.1 Position des ordres et chambres professionnels

Vu l'importance de la question foncière, les ordres et chambres professionnels à savoir les Ordres des avocats, des géomètres-experts, des architectes et des urbanistes, les Chambres Nationales des notaires, des huissiers et des commissaires priseurs du Bénin se sont mis ensemble pour faire leurs observations sur les faiblesses du CFD qui pourraient entraîner une insécurité foncière. Les critiques formulées ont porté sur les points ci-après :

- **confusions terminologiques et nouveaux concepts** : ils ont noté une confusion inquiétante, de la part du législateur, entre la prescription et la forclusion puis l'absence d'une stricte distinction entre les simples droits de jouissance des terres de tenure coutumière et le droit de propriété ;
- **maintien du dualisme du régime foncier** : pour les professionnels, le dualisme juridique qui est, selon les résultats du diagnostic, l'une des principales faiblesses du régime foncier béninois et une source potentielle de l'insécurité foncière est encore maintenu par le régime unique. A cet effet, les droits réels immobiliers revendiqués selon la tenure coutumière sont maintenus quoiqu'affectés désormais d'une simple présomption de propriété. Cette présomption de la propriété laisse subsister la question de la preuve du droit de propriété et la distinction du droit de propriété avec les droits d'usage/d'exploitation qui n'en sont que des démembrements. Pour eux, cette présomption n'est pas de nature à faciliter les transactions sur ces droits présumés ni à constituer une sûreté acceptable ou suffisante sur lesdites transactions. Ils font observer qu'aucun délai d'extinction de ces droits présumés n'est fixé dans le Code.

Les ordres et les chambres professionnels ont estimé par ailleurs que le Code a échoué sur l'unification du régime de la preuve et le contentieux de l'administration de la preuve devant le juge civil moderne. En effet, le Code a maintenu la liberté de preuve des droits présumés existants.

C'est d'ailleurs pour toutes ces raisons que feu Maître Lazare CRINOT, Notaire et Expert des questions foncières et domaniales, avait déclaré que « *Dans tout pays, le coutumier précède les nouvelles lois. Le droit a évolué et, si on veut harmoniser les choses, il faut le faire de façon claire et péremptoire. Il ne faut pas souffler le chaud et le froid en même temps. On a parlé de régime unique, on ne saurait encore reconduire un dualisme juridique.* »¹²

- **remise en cause de la sécurité foncière et du caractère inviolable et sacré du droit de propriété** : les ordres et les chambres professionnels sont revenus sur la possibilité d'annuler le CPF dans un délai de cinq (05) ans en cas d'erreur et de fraude.

En outre, le caractère inviolable et sacré du droit de propriété est remis en cause par l'organisation de l'éventualité de l'expropriation pour cause privée par les dispositions des articles 525 et suivants du Code foncier et domanial.

¹² CRINOT (L.), « *Plaidoyer pour un Code foncier efficace et proche des réalités* », Label, n° 12, 2012, p. 9.

7.2.2 Point des réflexions du Centre de Recherches et d'Etudes en Droit et Institutions Judiciaires (CREDIJ)

Le CREDIJ est l'une des institutions de la Faculté de Droit et de Sciences Politiques de l'Université d'Abomey-Calavi au Bénin. Les observations faites par ce centre dirigé par le Professeur de droit privé Joseph DJOGBENOU se présentent comme suit :

- le CREDIJ relève que le législateur fait un mélange dans l'usage du concept de la prescription comme mode d'acquisition de la propriété. En effet, alors que la prescription a été citée comme mode d'acquisition de la propriété¹³, le législateur n'a fait que développer la prescription extinctive dans un autre chapitre du même code¹⁴. Le CREDIJ fait observer que dans ce chapitre dénommé "Prescription acquisition" le législateur évoque tantôt la prescription extinctive tantôt la prescription acquisitive. Or, le souci du législateur, en introduisant la prescription comme mode d'accès à la propriété est de protéger le possesseur de bonne foi qui détient un juste titre ;
- le caractère superflu de certaines institutions créées : le Conseil Consultatif Foncier (CCF) apparaît pour le CREDIJ comme une institution inopportune. En effet, pour le CREDIJ, la mission dévolue au CCF peut, sous réserve de quelques aménagements, être assurée par l'ANDF ;
- la fragilité du certificat de propriété foncière (CPF) : l'insécurité du CPF due à son intangibilité a été également critiquée comme les autres ;
- la conciliation préalable obligatoire à laquelle est soumis le règlement des différends liés à l'accès aux terres rurales et aux ressources naturelles (RN) aurait pu être exigée en milieu urbain et périurbain. Comme le CREDIJ l'a précisé, « cela permettrait de réduire l'engorgement des tribunaux sur les questions de droit de propriété ; ce qui favoriserait le respect du délai raisonnable.¹⁵ » ;
- les modes de preuve : le législateur, en énumérant les modes de preuve que sont le recours au témoignage, à l'occupation paisible de longue durée, à la première occupation, au partage des produits agricoles ou de chasse, à la culture d'essences pérennes ou à tous indices matérialisant l'emprise de l'une des parties sur l'immeuble querellé (art. 379 du CFD), est en accord avec la réalité culturelle du Bénin¹⁶.

Il est cependant important d'affirmer avec le CREDIJ que « ces modes de preuve permettent de conclure à la survie du droit traditionnel dans la procédure civile ¹⁷».

- l'exécution des décisions de justice : pour le CREDIJ, les balises élaborées par le législateur contre le justiciable qui détient une décision définitive (arts. 525, 527, 528, 529, etc.) ne sont pas conformes à la constitution béninoise qui dispose en son article 22 que « Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement. »

Le CREDIJ avait alors conclu que le Code foncier et domanial porte atteinte au droit à l'exécution des décisions de justice et fragilise le pouvoir judiciaire¹⁸.

7.2.3 Observations de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB).

C'est après la promulgation, lorsque les élus locaux se sont rendu compte de l'amenuisement des prérogatives des communes en matière foncière et domaniale que les voix ont commencé par s'élever.

¹³CREDIJ, Les cahiers du CREDIJ, 2013, p.75.

¹⁴Voir chapitre 2 intitulé « De la prescription extinctive » du titre II relatif à la propriété du Code Foncier et Domanial.

¹⁵CREDIJ, Les cahiers du CREDIJ, 2013, p.81.

¹⁶ CREDIJ, Les cahiers du CREDIJ, 2013, p.85.

¹⁷ CREDIJ, Les cahiers du CREDIJ, 2013, p.85.

¹⁸ CREDIJ, Les cahiers du CREDIJ, 2013, p.92.

Les griefs portés au Code par les élus locaux se sont principalement articulés autour de la limitation des pouvoirs des collectivités territoriales, notamment des mairies dans la gestion du foncier. A titre d'illustrations, les contestations se sont accentuées sur les points qui suivent :

- la composition du Conseil Consultatif Foncier (CCF) et de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier qui est ne prend pas en compte les mairies ;
- la réduction du rôle des Maires dans la formalisation de la procédure de délivrance du Certificat de Propriété Foncière (CPF), seul titre de propriété désormais au Bénin ;
- l'impossibilité pour les mairies de constituer des réserves foncières. selon elles, les dispositions de l'article 511 du Code foncier et domanial punissent d'amende les lotissements faits sur des domaines non confirmés c'est-à-dire sans CPF ;
- la remise en cause des prérogatives des maires en matière de gestion des Plans Fonciers Ruraux ;
- l'interdiction de l'affirmation des conventions de vente après la période transitoire qui est de cinq (05) ans conformément aux dispositions de l'article 516 de la loi 2013-01 portant CFD.

Pour l'ANCB, toutes ces dispositions sont de nature à amenuiser considérablement les recettes des communes et constituent, par conséquent, un handicap à leur fonctionnement. L'étude portant sur le diagnostic institutionnel et la réforme organisationnelle des services en charge des affaires foncières et domaniales des mairies de Lokossa, Dogbo et Klouékanmè ont montré que lesdites communes ont perdu respectivement en moyenne 12%¹⁹, 15%²⁰ et 15%²¹ de leurs ressources propres. Ainsi, après la période transitoire, les mairies ne pourront plus percevoir les taxes et redevances sur les activités liées à la gestion foncière telles que les mutations de noms, l'expédition des actes administratifs, l'affirmation des conventions, la légalisation de signatures, etc.

7.2.4 Observations des Magistrats et Greffiers

Ces corps de métier n'ont pas fait de grandes critiques contre le CFD.

Pour les magistrats rencontrés, ils ont relevé :

- l'absence de clarté dans le droit foncier issu de la coutume et des pratiques et normes locales à appliquer, car le législateur n'a pris la peine d'énumérer lesquelles de ces nombreuses coutumes et normes pouvaient être prises en compte et dans quelle limite elles peuvent être considérées, afin de les intégrer au Code pour en faire une véritable règle de droit.
- le CFD n'a pas renforcé la sécurité foncière, contrairement à ce qu'on pouvait attendre de cette nouvelle législation (Statut du CPF).

Quant aux des greffiers, ils redoutent que l'imprévision du législateur ne nous fasse pas retomber dans le dualisme juridique pourtant décrié et corrigé par le même législateur dans le Code de procédure civile commerciale, sociale, administrative et des comptes.

7.2.5 Association des banquiers

L'inquiétude de ladite association porte sur l'insécurité du CPF qui ne pourra pas permettre aux banques d'octroyer des crédits aux détenteurs du CPF ayant moins de cinq (05) ans d'ancienneté.

¹⁹ Rapport du diagnostic et appui à la réforme organisationnelle de la commune de Lokossa au regard du code foncier et domanial en République du Bénin, Novembre 2016, p. 75.

²⁰ Rapport du diagnostic et appui à la réforme organisationnelle de la commune de Dogbo au regard du code foncier et domanial en République du Bénin, Novembre 2016, p. 57.

²¹ Rapport du diagnostic et appui à la réforme organisationnelle de la commune de Klouékanmè au regard du code foncier et domanial en République du Bénin, Novembre 2016, p. 58.

7.2.6 Nouvelle position de l'Alliance pour un Code foncier et domanial consensuel et socialement juste

L'Alliance, après la promulgation du CFD, est revenue sur les points sur lesquels elle n'a pas eu satisfaction en dépit de tous ses efforts dans les débats parlementaires. Elle a, en effet, réitéré ses inquiétudes sur les aspects suivants :

- la preuve de la propriété foncière en milieu rural ;
- la limitation des superficies de terre à acquérir ;
- la durée de mise au repos des terres infertiles ;
- la composition du Conseil Consultatif Foncier (CCF).

8. Résultats obtenus et stratégie mise en place

L'Alliance pour un Code foncier et domanial consensuel et socialement juste composée des OP et OSC a véritablement influencé le vote du CFD, car certaines de ses contestations ont obtenu de la part du législateur un écho favorable. En effet, le législateur a amélioré certaines dispositions en intégrant les préoccupations de l'Alliance. Il s'agit de :

- l'Etat détient le territoire national (art. 5 CFD)
- la terre appartient concurremment à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux personnes physiques et morales de droit privé (art. 5 CFD);
- l'interdiction d'acquisition des terres en milieu rural par les non nationaux et la restriction portée en milieu urbain (art. 5 CFD) ;
- la mise en valeur obligatoire des terres agricoles rurales et l'obligation d'introduire des plantes fertilisantes à partir de la cinquième année si le repos momentané du sol n'a pas permis sa re fertilisation à la fin de quatre (04) années continues (art. 5 CFD).

Pour obtenir la prise en compte de ses desideratas, l'Alliance pour un Code foncier et domanial consensuel et socialement juste a mis en place une stratégie de communication offensive qui lui a permis d'exécuter les actions ci-après :

- ateliers de relectures des divers drafts du projet de CFD ;
- participation à des ateliers de rédaction du document du projet de code ;
- séances de lectures critiques des diverses versions de documents portant projet de Code, avec l'appui des juristes et autres personnes ressources ;
- organisation d'une conférence de presse en novembre 2011 sur l'accaparement des terres et les observations de l'Alliance sur le projet de code ;
- organisation d'un atelier de réflexions et d'échanges les 25 et 26 septembre 2012 à l'attention des parlementaires sur le projet de Code qui leur est transmis ;
- participation au séminaire parlementaire national sur le projet de code foncier et domanial les 16 et 17 octobre 2012 à Bohicon ;
- participation à l'étude en commission du projet de code à l'Assemblée Nationale ;
- organisation d'émissions-débat sur le code en lien avec la problématique de l'accaparement des terres sur Golf TV et plusieurs radios de la place.

Il faut avouer que dans cette lutte, l'Alliance avait eu le soutien et la complicité de certains députés à l'Assemblée Nationale et surtout de certains partenaires qui ont financé les actions mises en œuvre. Au nombre de ces partenaires, on peut citer la Coopération suisse, le Comité catholique pour la faim et le développement (CCFD), Helvetas Swissinter cooperation, SNV et l'ONG suisse « Pain Pour le Prochain (PPP) ».

9. Position des différents bailleurs de fonds face au débat sur le CFD

Il est à noter que les partenaires MCC ne sont jamais intervenus dans un débat officiel pour prendre position sur des aspects critiqués. Ce sont les nationaux experts membres du panel mis en place par le MCA et qui ont conduit le processus d'élaboration de la politique foncière et domaniale qui ont pris des positions sur certaines questions qui ne rentrent pas dans l'objectif du projet « accès au foncier » ; cet objectif étant d' « *assurer un accès sécurisé à la terre à travers une administration foncière efficace en vue de faciliter l'investissement et la création d'un marché immobilier utilisant la propriété comme un actif monnayable.* »

Cependant, la déclaration des experts MCA selon laquelle le financement de la phase II du programme serait conditionné par le vote du CFD a en réalité influencé les débats et surtout l'option prise par le Gouvernement et les responsables du MCA de transmettre le projet de loi portant CFD à l'Assemblée nationale sous forme de proposition de loi.

On peut également analyser le soutien des partenaires aux actions de l'Alliance comme une prise de position contre les dispositions du CFD.

Enfin, il faut retenir que tout le débat public a eu lieu entre les nationaux, c'est-à-dire ceux qui conduisent le processus et ceux qui critiquent le caractère inadapté de certaines dispositions.

L'autre partenaire qui finançait également le foncier dans le temps (KFW) n'avait également pris aucune position officielle dans le débat foncier et domanial.

10. Adoption des grands axes de la réforme foncière

Les grands axes dégagés dans la Déclaration de politique foncière et domaniale autour desquels la réforme foncière globale a tourné se présentent comme suit :

1. sécuriser l'accès au foncier par l'élaboration d'une législation foncière et domaniale cohérente, de procédures de formalisation des droits de propriété simples et claires et la mise en place d'un cadre approprié de prévention et de règlement des conflits fiables et accessibles à tous
2. mettre en place un cadre institutionnel de gestion foncière et domanial efficace, cohérent, crédible, opérationnel doté d'une personnalité morale et de l'autonomie financière
3. mettre en place un système d'information foncière et domaniale performant, fiable, transparent, accessible à tous et utilisant les nouvelles technologies
4. assurer un accès facile à la terre à tous les citoyens y compris les femmes et une bonne régulation foncière

Au regard des résultats du diagnostic (état des lieux) réalisé en prélude à l'élaboration de la politique foncière et domaniale, tous ces axes ont fait l'objet d'un consensus parce que considérés comme une solution aux véritables problèmes fonciers des populations.

Mais, c'est la traduction (opérationnalisation) de ces axes dans le code foncier et foncier et domanial, texte fondamental de mise en œuvre de la politique foncière et domaniale qui n'a pas fait l'objet d'un consensus. En effet, les différents acteurs n'ont plus la même conception quant au contenu des dispositions du CFD ; d'où les réactions des différents acteurs (OP, OSC, Professionnels)

La position de ceux qui conduisent le processus d'élaboration du CFD n'a pas donné une chance au consensus au point où après la promulgation du CFD, des acteurs se sont résignés pour dire « ***Faisons l'expérimentation de la mise en œuvre du CFD pour confirmer ou infirmer nos critiques qui pourraient être valorisées lors d'une éventuelle procédure de relecture*** »

Le débat sur les faiblesses du CFD a été même relancé lors de l'atelier national de validation des avant-projets de décrets d'application du CFD organisé à Grand-Popo du 18 au 21 mars 2014 par l'Unité de Coordination et de la Formulation du Deuxième programme MCA pour le Bénin (UCF/MCA-Bénin) sous financement de l'Ambassade du Royaume des Pays Bas. A cette occasion, les participants avaient pensé qu'on pouvait rattraper certaines erreurs du CFD à travers ses décrets d'application. Ce qui n'était pas possible, car les décrets d'application doivent être conformes aux dispositions de la loi.

Il a donc fallu l'intervention du Coordonnateur de l'UCF/MCA-Bénin pour apaiser les participants qui ont dû retenir comme l'une des recommandations essentielles de l'atelier le réexamen du Code foncier et domanial.

11. Influence des changements politiques sur le processus de la réforme foncière

Au Bénin, aucun changement politique, ni événement majeur n'a influencé le processus de la réforme foncière jusqu'à l'adoption et la promulgation du CFD. En effet, les élections présidentielles de mars 2006 qui ont porté le Président YAYI Boni au pouvoir n'ont pas changé le contenu du compact qui a été signé en février 2006 par le Président sortant le Général Mathieu KEREKOU. De même, les élections présidentielles de 2011 avaient reconduit le Président sortant ; ce qui a facilité la continuité dans l'action du Gouvernement soutenu par la majorité présidentielle existante à l'Assemblée nationale.

Les rapports de force des acteurs en présence ont conduit au vote et à la promulgation du Code foncier et domanial. Dans le déroulement du processus ayant conduit à l'adoption du texte, il a été observé une sorte de résignation de la part des différents certains acteurs notamment les OP et OSC ayant des intérêts opposés à ceux soutenus par les rédacteurs du Code.

Mais, la vision du Gouvernement a changé avec les élections présidentielles de mars 2016 qui ont porté au pouvoir les promoteurs des investissements. C'est ainsi que la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin a été modifiée et complétée sur des aspects qui seront analysés dans le point ci-dessous.

12. Point de la mise en œuvre

La réforme en elle-même n'a, à aucun moment, été un problème. Elle a d'ailleurs été appelée de tous les vœux parce que la population l'attendait depuis longtemps en raison des difficultés subies dans la gestion foncière et domaniale.

12.1 Prise des décrets d'application du CFD

Le CFD a été promulgué le 14 août 2013, mais il a fallu attendre le 29 décembre 2014 pour la prise du premier décret d'application, soit 1 an 4 mois alors même que l'article 542 du CFD avait prescrit un délai maximum de six (06) mois.

Les treize (13) autres décrets ont été pris le 29 janvier 2015.

C'est ici, l'occasion de remercier l'Ambassade du Royaume des Pays Bas qui a financé tout le processus d'élaboration des textes d'application du code foncier et domanial dans le cadre du Projet d'Appui à la Consolidation des Acquis et Actions de Sécurisation Foncière (PCASF) mis en œuvre par l'UCF/MCA-Bénin.

Tous les projets de décret élaborés dans le cadre du projet ci-dessus indiqué sont transmis au Président de la République le 29 juillet 2014.

12.2 Impacts du conflit institutionnel

Signalons que le législateur, en plaçant l'ANDF sous la tutelle du ministère en charge du domaine et du foncier (art. 416 du CFD) a involontairement entretenu le conflit de leadership qui existait entre le ministère en charge de l'urbanisme et celui en charge des finances. En effet, chacun de ces deux ministères voulait assumer la tutelle de l'ANDF. Cette guerre institutionnelle stratégique a justifié le retard énorme enregistré non seulement dans l'adoption des décrets d'application du Code mais aussi dans la désignation du ministère de tutelle de l'ANDF. Il était donc revenu au Président de la République d'arbitrer la question de la tutelle de l'ANDF qui est finalement attribuée au ministère en des finances.

La lenteur administrative ou le manque d'intérêt à la question foncière et domaniale explique tout le retard enregistré dans la nomination des autorités de l'ANDF (Directeur Général, Directeur Général Adjoint et Régisseur) qui est finalement intervenue en février 2016, soit deux (02) ans huit (08) mois après la promulgation du CFD et un (01) an après l'adoption des décrets d'application

12.3 Tentative de mise en œuvre du CFD par l'ANDF

Il est important de noter que pour baliser le terrain à l'ANDF, l'UCF/MCA-Bénin a, dans le cadre de la mise en œuvre du PCASF, commandité une étude sur l'élaboration du plan d'actions de l'ANDF dont le rapport est validé en juillet 2015.

Une fois installée, l'ANDF a fait des efforts, en tenant compte de la répartition géographique du pays, pour créer quatorze (14) bureaux communaux du domaine et du foncier (BCDF) dans les villes ci-après : Cotonou, Abomey-Calavi, Allada, Ouidah, Lokossa, Aplahoué, Porto-Novo, Pobè, Abomey, Dassa-Zoumè, Parakou, Kandi, Djougou et Natitingou. Pour les 14 BCDF, il y a huit (08) régies communales à compétence intercommunale à savoir : Pobè pour les communes des départements de l'Ouémé-Plateau, Cotonou pour le Littoral et la ville de Ouidah, Abomey-Calavi pour les communes d'Abomey-Calavi et de Sô-Ava, Dassa-Zoumè pour les départements du Zou et des Collines, Aplahoué pour les départements du mono et du Couffo, Natitingou pour les départements de l'Atacora et de la Donga, Parakou pour les départements du Borgou et de l'Alibori et Allada pour les communes d'Allada, Zè, Toffo, Tori et de Kpomassè.

Mais, malheureusement, depuis février 2016 jusqu'en mars 2017, mois pendant lequel une procédure de révision du CFD est enclenchée, l'ANDF n'a pu établir un seul CPF.

En conclusion, de la promulgation le 14 août 2013 au 09 août 2017, le CPF qui est l'une des principales innovations du CFD n'est pas devenue une réalité au Bénin.

Ainsi, le service public de l'immatriculation est resté paralysé durant tout ce temps. Il a fallu un arrangement institutionnel pour autoriser l'ancien directeur du domaine, de l'enregistrement et du timbre à poursuivre signature des titres fonciers en cours ou déjà créés. La grande question qui est jusque-là restée sans réponse porte sur la valeur juridique de l'arrangement institutionnel. On attend l'avis des magistrats qui sont aujourd'hui saisi des affaires dans lesquelles les titres fonciers signés dans la période de l'arrangement institutionnel sont concernés.

12.4 Révision du Code foncier et domanial

Courant février 2017, il est introduit à l'Assemblée nationale une "proposition de loi" modifiant et complétant la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin. Il est, en effet, affirmé dans l'exposé des motifs de cette proposition de loi que le code a une petite expérience de trois ans qui a déjà mis en lumière certaines de ses insuffisances importantes qui retardent, voire freinent le développement de l'activité économique, en lien avec la propriété immobilière.

Il est en outre affirmé dans le même exposé que « la principale correction proposée est le retour au Titre foncier, reconnu déjà au plan communautaire, notamment dans l'acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution. Ce retour se justifie, outre la simple question terminologique, par les caractères définitif et inattaquable du titre qui en font un titre sécurisé, à la différence du certificat de propriété foncière qui était encore d'une certaine précarité. »

C'est ainsi que l'ANCB qui était aussi dans une dynamique de faire enclencher la relecture du CFD avait saisi cette opportunité pour joindre ses préoccupations à celles du Gouvernement et des députés.

Voilà les conditions dans lesquelles, la loi n° 2017-15 modifiant et complétant la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin a été promulguée le 10 août 2017 et publiée au Journal Officiel le 28 août 2017.

Les principaux aspects qui étaient en débat et sur lesquels la nouvelle loi est revenue se présentent comme suit :

- l'extension de la liste des documents de présomption de propriété devant servir dans l'obtention du titre foncier (Certificat administratif, certificat foncier rural, certificat d'inscription), (art. 4 nouveau) ;
- le seul titre de propriété qui existe au Bénin est le titre foncier (art. 112 nouveau) ;
- l'affirmation des caractères définitif et inattaquable du titre foncier (art. 146 nouveau) ;
- l'affirmation du principe de la délégation de compétence aux maires en matière d'établissement du plan foncier rural (art. 196 nouveau) ;
- la délivrance du certificat de détention coutumière par les maires au lieu des BCDF (art. 352 nouveau) ;
- l'affirmation de la tutelle de l'ANDF qui est le Ministère en charge des finances (art. 416 nouveau)
- le remplacement du représentant des universités publiques par un représentant de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) au sein du Conseil Consultatif Foncier (CCF)

A cela, il faut ajouter :

- l'introduction des dispositions relatives à la gestion des zones frontalières qui constituent la propriété exclusive de l'Etat (Titre 5 bis)
- la création en milieu urbain des Sections Urbaines de Gestion Foncière (SUGF) (art. 428 nouveau) ;
- le délai transitoire est amené à dix (10) ans et court du 14 août 2013 (art. 516 nouveau);
- le pourvoi n'est pas suspensif de l'exécution d'une décision judiciaire (art. 412 nouveau);
- la possibilité de saisir le juge par requête ou par assignation en matière de droit de propriété (art. 400 nouveau);
- la création d'une redevance de viabilisation et d'aménagement urbains sur le foncier urbain, bâti ou non (art. 539-1 nouveau);
- la suppression des sous commissions d'arrondissement de gestion foncière (arts. 304 et 305 nouveaux).

Conscient qu'il reste encore des aspects à corriger dans le code foncier et domanial, il faut saluer la loi n° 2017-15 du 10 août 2017 modifiant et complétant la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin qui a fait un effort pour prendre un peu en compte la décentralisation et confirmer la dénomination titre foncier et ses caractères définitif et inattaquable ; qui font partie des points de dissension et débats entre tous les acteurs.

Enfin, il faut signaler qu'actuellement au niveau de l'ANDF, les BCDF ont des problèmes de personnel et seul le BCDF de Cotonou est réellement fonctionnel. L'ANDF est dans les discussions avec sa tutelle pour pourvoir, les autres BCDF, en personnel technique.

13. Leçons tirées du processus de réforme foncière et domaniale au Bénin

Plusieurs enseignements sont à tirer de l'expérience béninoise de la réforme foncière. Au nombre de ceux-ci, il faut retenir que :

- **la réforme foncière ne doit être le résultat d'un programme/projet** : elle doit être inscrite dans une vision de processus dont la durée pourrait dépasser celle d'un programme/projet. Une telle option éviterait les précipitations observées dans la conduite du processus d'élaboration et de vote du CFD par le programme MCA-Bénin. En effet, pour les responsables du programme MCA-Bénin, le programme n'aurait pas atteint ses objectifs si le vote du CFD n'était pas intervenu pas dans la durée du programme. Dans ce contexte, le projet de loi portant CFD a été transmis à l'Assemblée Nationale sous la forme d'une proposition de loi. Ce faisant, le texte a échappé au contrôle administratif et de légalité de la Cour Suprême et de la Direction de la Législation et de la Codification. A titre de comparaison, nous pouvons rappeler le déroulement du processus de la réforme foncière rurale qui, bien qu'ayant été appuyé par le PGTRN, a vu son résultat en 2007 bien après la fin dudit programme sans aucune précipitation (31 décembre 2005) par le vote et la promulgation de la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin.
- **la réforme foncière doit être un processus participatif, inclusif et ouvert** : cela signifie qu'il doit effectivement impliquer tous les acteurs, mieux les écouter et prendre en compte toutes leurs observations sans aucune discrimination. Il faut alors éviter l'instrumentalisation du processus qui montre apparemment que tous les acteurs sont invités à toutes les étapes du processus de la réforme foncière.
- **la mise en place d'un mécanisme d'arbitrage** : au Bénin, la manière dont le processus de la réforme foncière globale a été conduit donne l'impression que ce mécanisme d'arbitrage n'a pas existé. En effet, ce sont les experts nationaux du MCA-Bénin qui ont conduit la réforme qui jouent en même temps le rôle d'arbitrage alors qu'ils avaient un parti pris sur certaines questions telles que sur la dénomination du titre de propriété et la sécurité du Certificat de propriété foncière. L'absence ou le dysfonctionnement de ce mécanisme justifie le défaut de la prise en compte de certaines préoccupations exprimées par des acteurs lors des différents ateliers organisés. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'Alliance pour un Code foncier et domanial consensuel et socialement juste a estimé que « ... les nombreux amendements que les acteurs institutionnels du foncier ont apportés sur les drafts initiaux du code n'ont pas été pris en

compte. Cela a conduit à un avant projet de code foncier et domanial qui ne répondait pas aux aspirations des communautés rurales²² ».

C'est aussi le défaut de prise en compte de certaines observations qui expliquent cette première modification de la loi portant Code foncier et domanial, laquelle modification n'a fait qu'apporter des solutions à l'essentiel de certaines préoccupations récurrentes minimisées par les rédacteurs à l'époque.

- **les impacts de la mobilisation des acteurs** : ici, il faut souligner que l'Alliance pour un Code foncier et domanial consensuel et socialement juste a fait preuve d'une forte capacité de mobilisation qui justifie son influence sur certaines dispositions de l'avant-projet du CFD ; ce qui explique tous les résultats ci-dessus énumérés que ladite Alliance a obtenus.

- **Les fondements de la politique foncière béninoise** : elle est beaucoup plus axée sur la réforme du droit foncier et du cadre institutionnel de gestion foncière et domaniale que sur la mise en œuvre effective des dispositions du CFD comme le montrent certains objectifs clés de la politique foncière et domaniale : unification du droit foncier béninois, mise en place d'un nouveau cadre institutionnel, la sécurisation des droits fonciers par le titre, etc.
En effet, tenant compte de la réalité du monde rural et du taux élevé d'analphabétisme au Bénin, la mise en œuvre de certaines dispositions du CFD prendra énormément du temps. Il s'agit entre autres de :
 - *l'article 17 qui dispose que : « Toute vente d'un fonds de terre ou d'un immeuble doit être précédée de la confirmation de droits fonciers détenus sur ledit immeuble.
A défaut de la confirmation des droits, le vendeur devra, préalablement à la transaction, obtenir auprès de l'Agence nationale du domaine foncier, un Certificat d'appartenance dont le délai de validité mentionné au bas dudit document est d'un (01) an non renouvelable ».*

 - *l'article 18 qui dispose que : « Tous faits ou toutes conventions portant sur un immeuble dont les droits ont été confirmés, ayant pour effet de constituer, transmettre, déclarer, modifier ou éteindre un droit réel immobilier, doivent être constatés par acte notarié ou par acte sous seing privé déposé au rang des minutes d'un notaire, quel que soit le lieu de situation de l'immeuble, sous réserve des dispositions prévues à l'article 158 du présent code ».*

 - *l'article 362 du CFD qui exige l'obtention du visa ou de l'avis de préemption de l'ANDF avant toute vente à effectuer sur une terre rurale. L'inobservation de cette condition rend nulle et de nul effet toute ainsi effectuée.*

²² Réaction de l'Alliance pour un Code foncier et domanial consensuel et socialement juste du 03 octobre 2013 contre le code foncier et domanial promulgué.