

**Atelier d'échanges sur les pratiques de sécurisation foncière rurale à l'échelle communale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar**

Communication sur :

**Les procédures d'identification et de validation juridique des droits et mutations au Bénin**

Communicateurs

- GANDONOU B. Marius, Ir. Agronome, DE-IAMD-Bénin
- ZOGO André, Ir. Agronome, R/FDPF, MCA-Bénin

**Octobre 2008**

## Table des matières

1. Introduction.....	3
1.1 Contexte et problèmes posés par l'identification des droits.....	3
1.2 Ambitions su PFR .....	3
2. Types de droits à sécuriser en matière de gestion foncière communale .....	4
2.1 Typologie des droits au Bénin : droits d'administration et droits opérationnels et limite de la typologie .....	4
2.1.1 Les droits « opérationnels ».....	4
2.1.2 Les droits d'administration.....	5
2.2 Enjeux d'une gestion foncière communale.....	5
2.2.1 La recherche d'un contrôle sur les transactions foncières .....	5
2.2.2 La sécurité des droits détenus par les acteurs fonciers.....	5
2.2.3 La promotion d'une économie locale à partir de la maîtrise du foncier..	5
2.3 Types de droit à sécuriser : droits fonciers des particuliers, des groupements de producteurs ou des collectivités (art. 109) .....	6
2.3.1 Le domaine privé de l'Etat et des collectivités territoriales .....	6
2.3.2 Les terres rurales appartenant aux particuliers, aux collectivités familiales et aux personnes morales de droit privé.....	6
3. Statuts juridiques de ces droits .....	7
3.1 Droits acquis selon la coutume .....	7
3.2 Droits acquis selon la législation moderne.....	7
4. Procédure d'identification des droits.....	7
4.1 Identification des droits enregistrés au PFR et au certificat foncier rural.....	7
4.1.1 Vérification de la validité de la demande sociale du PFR .....	7
4.1.2 Recherche d'une meilleure appréhension des droits .....	8
5. Procédure de validation juridique des droits identifiés .....	10
5.1 Validation juridique des droits identifiés au PFR et au CFR .....	10
5.1.1 Procédure d'enregistrement des droits au PFR et au CFR.....	10
5.1.2 Problèmes posés par l'établissement des PFR.....	11
5.1.3 Possibilités d'amélioration.....	12
5.2 Validation juridique du droit de propriété .....	12
5.2.1 Procédure d'immatriculation .....	12
5.2.2 Problèmes liés à l'immatriculation : coût, délai, peu sollicitée .....	13
5.2.3 Possibilités d'amélioration.....	14
5.3 Validation juridique des mutations.....	14
5.3.1 Procédure de validation juridique des mutations .....	15
5.3.2 Problèmes posés par les mutations.....	15
6. CONCLUSION : vers un renforcement des capacités des communes .....	15
ANNEXES : les outils d'identification et de validation des droits fonciers inscrits au PFR .....	17

## 1. Introduction

### 1.1 Contexte et problèmes posés par l'identification des droits

Le foncier rural est aujourd’hui débattu par rapport à l’exercice des droits des différents acteurs dans le domaine. Les réalités locales confèrent aux droits d’importantes imbrications.

En milieu rural, au-delà de l’exercice des droits, les acteurs fonciers vivent ces droits sur les parcelles agricoles à travers des regroupements : famille, collectivité, clan ou personnes partageant la même histoire. Les acteurs fonciers locaux perçoivent alors les droits sous l’angle du partage et de la transmission. Du coup, cela apparaît dans les expressions. Par exemple, dans le Sud du Bénin, lorsqu’un paysan dit “je donne ma terre à un autre paysan”, cela signifie un emprunt pour permettre à ce dernier de cultiver et d’avoir de vivres ; c’est le sens du partage.

Le transfert des droits est souvent consigné dans la mémoire collective. Il n’est alors pas nécessaire d’en faire une déclaration, non pas souvent par méconnaissance des procédures de mutation, mais plutôt en raison de l’oralité séculaire qui caractérise les rapports sociaux des hommes à la terre.

La recherche de la transcription de ces droits pose donc le problème préalable de leur identification et même de leur validation. Les échelles de validation que sont le village, la commune qui couplent légitimité et légalité (récemment) et la nation (titre) incarnent chacune un processus plus ou moins complexe dont la pertinence pour les acteurs fonciers dépend plus de leurs aptitudes à satisfaire des exigences sécuritaires que la consignation dans un document. A cet effet, des textes de loi ont été successivement élaborés. Ces derniers peuvent être répartis en 3 catégories :

- les textes relatifs à l’affirmation et la reconnaissance de la propriété foncière basés sur le titre foncier : loi 65-25 et loi 60-20
- les textes sur la décentralisation qui donne à la commune le pouvoir de protéger la ressource sol/terres agricoles : loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;
- les textes loi sur le foncier rural qui, en décrivant le processus d’établissement du PFR, valident sur le plan juridique, les droits fonciers acquis en vertu des règles coutumières à travers l’établissement du certificat foncier : loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin.

### 1.2 Ambitions su PFR

Au regard des problèmes posés par rapport à la prise en compte des droits dans une logique de sécurisation foncière, le PFR s’est donné trois ambitions :

- Identifier les droits (et les parcelles pour les sécuriser) : mieux comprendre les droits ainsi que les limites des parcelles à lever ;
- Restituer les droits sans les transformer : recenser les droits tels perçus et vécus par les acteurs locaux ;
- Aboutir à un certificat leur donnant la reconnaissance juridique.

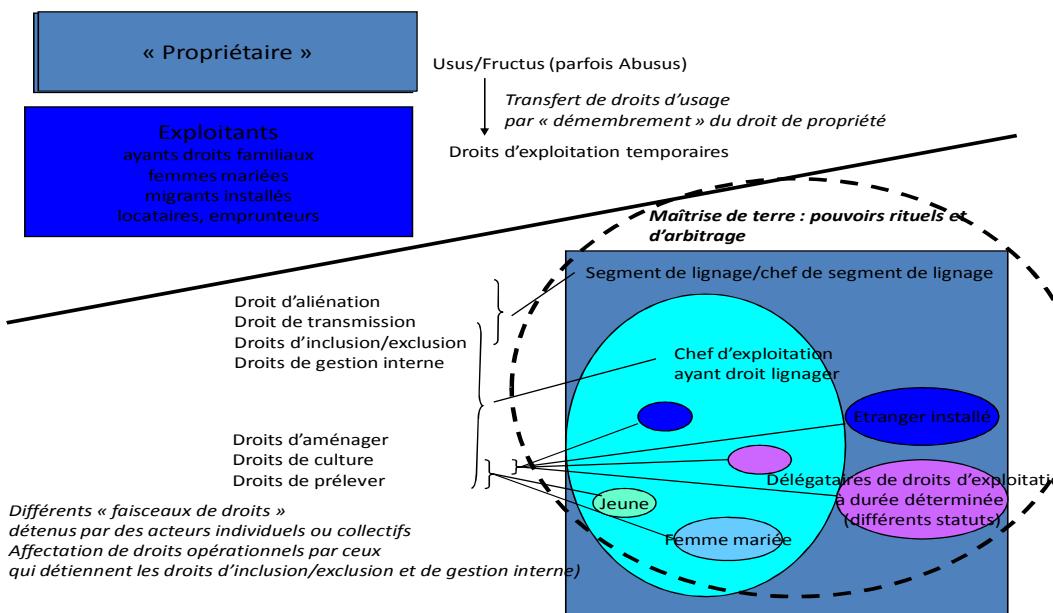
## 2. Types de droits à sécuriser en matière de gestion foncière communale

En application des dispositions des lois 2007-03 du 16 octobre 2008 et 97-029 du 15 janvier 199 portant organisation des communes en République du Bénin, les communes doivent prioritairement faire face aux problèmes d'insécurité des droits que vivent leurs concitoyens. A cet effet, il est nécessaire de savoir et d'identifier les différents droits à sécuriser.

### 2.1 Typologie des droits au Bénin : droits d'administration et droits opérationnels et limite de la typologie

En milieu rural, les droits fonciers se superposent au niveau des différentes parcelles agricoles. Ils peuvent relever d'acteurs individuels ou collectifs différents.

La figure suivante présente un exemple de superposition des droits.



Selon leur nature et l'étendue de leurs prérogatives, les droits fonciers sont classés en deux catégories : i) les droits opérationnels et les droits d'administration.

#### 2.1.1 Les droits « opérationnels »

Ce sont des droits par rapport auxquels on peut distinguer :

- L'**Accès** : droit de pénétrer sur un espace
- Le **Prélèvement** : droit de prélever des produits naturels
- L'**Exploitation** : droit de labourer, semer et récolter le produit de son travail

- **L'Aménagement** : droit de transformer l'espace

### 2.1.2 Les droits d'administration

Ils peuvent se répartir en :

- **Gestion interne** : droit de répartir et réglementer l'usage de la terre. Il se limite aux affectations de la terre et est généralement exercé par les Chefs de lignages ou de collectivités (Hinnougan dans le Sud du Bénin ou le Balley dans le Nord du Bénin), le représentant désigné des enfants (Vigan) ou le chef d'exploitation ;
- **Inclusion/exclusion** : droit de déterminer les bénéficiaires des droits opérationnels
- **La Transmission** : droit de déterminer comment et à qui se transmet ou se transfèrent les droits précédents
- **L'aliénation** : droit de disposer librement de tous les droits précédents (y compris la vente)

La prise en compte d'un type de droit dans le cadre de la gestion foncière communale, qu'il soit dans la catégorie des droits opérationnels ou des droits d'administration dépens des enjeux poursuivis par l'administration communale.

## 2.2 Enjeux d'une gestion foncière communale

Aujourd'hui, l'implication de la commune dans la gestion foncière doit répondre à des éléments essentiels suivants :

### 2.2.1 La recherche d'un contrôle sur les transactions foncières

En milieu rural, tous les maires reconnaissent qu'une partie des transactions foncières échappe à leur contrôle. Avant de parvenir au Maire, la transaction foncière, pour être légale, est reconnue par le Chef du Village puis, par le Chef d'Arrondissement. A chacune des étapes de reconnaissance, les acteurs en accords doivent payer la prestation de reconnaissance dont le montant varie d'une administration à une autre. Face à cette situation, certains acteurs fonciers optent pour des actes sous seing privés.

### 2.2.2 La sécurité des droits détenus par les acteurs fonciers

Une sécurité des droits détenus à travers la délivrance des certificats fonciers à partir des PFR est importante pour des transactions foncières apaisées.

Les pesanteurs culturelles qui écartent les femmes et les enfants de l'accès et de la gestion du foncier devront être maîtrisées.

### 2.2.3 La promotion d'une économie locale à partir de la maîtrise du foncier

La maîtrise du foncier à travers l'identification et la gestion des unités foncières sur la base d'une planification ainsi que la promotion des investissements dans le foncier pourront permettre un renforcement de l'économie locale.

## **2.3 Types de droit à sécuriser : droits fonciers des particuliers, des groupements de producteurs ou des collectivités (art. 109)**

Les terres en milieu rural comprennent (art. 5 de la loi 2007-03) :

- Le domaine privé de l'Etat et des collectivités territoriales ;
- Les terres rurales appartenant aux particuliers, aux collectivités familiales et aux personnes morales de droit privé.

### **2.3.1 Le domaine privé de l'Etat et des collectivités territoriales**

Il est constitué :

- Des terres et immeubles immatriculés au nom de l'Etat ou des collectivités territoriales ;
- Des terres et immeubles de l'Etat et des collectivités territoriales non encore immatriculés qui sont les terres n'ayant jamais fait l'objet d'une première occupation etc.

Le régime d'immatriculation consacré à ces terres ainsi que leur mode de gestion et d'administration font qu'elles échappent aux processus PFR : identification des droits et validation des droits avant d'être enregistrés au PFR.

### **2.3.2 Les terres rurales appartenant aux particuliers, aux collectivités familiales et aux personnes morales de droit privé.**

Ces terres font souvent l'objet de diverses transactions entre les acteurs fonciers. Elles sont sujettes à des conflits de diverses natures dont la conséquence est la détérioration des relations entre les acteurs et le ralentissement de l'économie locale.

En milieu rural, les droits fonciers locaux ne relèvent, en général, pas de la propriété privée individuelle. La plupart pour les terres font l'objet « *de droits établis ou acquis selon la coutume et les pratiques locales* ».

Ce sont ces droits qu'il va falloir identifier et valider avant de les enregistrer au PFR.

#### **Les droits fonciers des particuliers**

Ils sont exercés à titre individuel par des personnes sur des parcelles ou des domaines. Ces droits sont détenus, soit en application du régime de l'immatriculation, soit en vertu des règles coutumières.

#### **Les droits fonciers des collectivités familiales ou des groupements**

Ils sont exercés collectivement par les membres de la collectivité familiale ou par les groupements. A cet effet, les membres du groupement ou de la collectivité familiale peuvent s'organiser en association d'intérêt foncier. Ici également, les droits sont

détenus, soit en application du régime de l'immatriculation, soit en vertu des règles coutumières.

### **3. Statuts juridiques de ces droits**

#### **3.1 Droits acquis selon la coutume**

##### Droits d'usus

Les droits d'usus acquis selon la coutume proviennent de diverses sources dont les plus fréquentes sont les suivantes : i) l'emprunt, ii) le métayage, iii) la location.

##### Droits de fructus

Les droits de fructus acquis selon la coutume se rapportent généralement à la cueillette et au métayage.

##### Droits d'abusus

Les droits d'abusus acquis selon la coutume proviennent généralement de l'héritage ou de l'achat incomplet.

#### **3.2 Droits acquis selon la législation moderne**

##### Droits d'usus

Les droits d'usus acquis selon la législation moderne concernent généralement le bail emphytéotique.

##### Droits de fructus

Les droits de fructus acquis selon la législation moderne se rapportent généralement à l'héritage de foncier bâti loué à des tiers.

##### Droits d'abusus

Les droits d'abusus acquis selon la législation moderne se rapportent au droit de propriété provenant généralement de l'héritage ou de l'achat.

### **4. Procédure d'identification des droits**

#### **4.1 Identification des droits enregistrés au PFR et au certificat foncier rural**

La démarche d'identification et de validation des droits est basée sur les étapes suivantes :

##### **4.1.1 Vérification de la validité de la demande sociale du PFR**

###### Manifestation de la demande sociale

La demande sociale est le besoin individuel et collectif d'une sécurisation des droits que ressent la communauté villageoise. C'est un besoin qui existait avant même le passage de l'information sur l'offre du PFR. Il se manifeste à travers :

- Les conflits que vivent quotidiennement les acteurs fonciers et qui se soldent dans beaucoup de cas par des décès, la dislocation de la famille, des pertes de temps et de ressources occasionnées par d'incessants déplacements entre le domicile et le lieu de règlement des conflits. Des réunions de règlement des conflits organisées localement aboutissent à des décisions qui sont facilement remises en cause par les protagonistes ;
- Le climat de méfiance généralisée qui caractérise les rapports des hommes à la terre et qui se traduit par l'incertitude du retour de la terre à la suite d'une transaction consentie ;
- Des mécanismes de gestion du foncier peu fiable

#### La validation de la demande sociale et facteurs de ralentissement

- Le processus de validation

Dans un village où le besoin de contrôle des conflits et de recherche d'un climat de confiance est pressant, le passage de l'information sur le PFR créé une ferveur. A la fin de la réunion villageoise d'information, la communauté poursuit avec une rencontre à l'interne pour débattre de l'opportunité d'une collaboration visant à doter le village d'un PFR et prendre une décision. Cette rencontre induite par l'assemblée villageoise d'information et qui se tient après celle-ci entre les membres de la communauté villageoise consacre ou non la validation de la demande sociale de sécurisation des droits.

Même si dans certains cas, avant la fin de réunion d'information, le village manifeste verbalement son intention de collaborer à l'établissement du PFR, il est nécessaire qu'il passe par la validation de la demande sociale en organisant une rencontre interne de décision à la collaboration.

- Les facteurs de ralentissement

Lors de la (ou des) rencontre(s) villageoise(s), plusieurs contraintes peuvent expliquer la lenteur dans la prise de décision collective de collaboration à l'établissement du PFR :

- i. Les fausses informations sur l'opération PFR apportée par des fils du village qui ont séjourné en Côte d'Ivoire ;
- ii. Les souvenirs des expropriations opérées par l'Etat pour mettre en place les zones de CAR ;
- iii. Les abus de toutes sortes.

#### **4.1.2 Recherche d'une meilleure appréhension des droits**

##### ***4.1.2.1 Objectifs et pertinence du diagnostic foncier villageois pour l'identification des droits***

Le diagnostic foncier villageois a pour objectifs de connaître le système local de la gestion du foncier et les dynamiques en cours sur le foncier en vue de voir la faisabilité ou non du PFR dans ledit village. En recherchant à identifier les droits, le diagnostic permet d'appréhender l'origine des droits (histoire du village, occupation de l'espace), les niveaux de pouvoirs, les unités foncières (rapport foncier-activités économiques) et les influences de la croyance sur le foncier.

Il est élaboré au terme d'un processus participatif de collecte et d'analyse des informations appuyé par une restitution qui tient lieu de validation des résultats

obtenus. En résumé, les résultats du diagnostic foncier villageois obtenus se présentent comme suit :

- le droit foncier et les différents modes d'accès à la terre en cours dans le village sont décrits : en général, on distingue les droits d'administration (avec ou sans possibilité d'aliénation), droits opérationnels. On note aussi une multitude de modes d'accès que l'on peut ranger dans six (6) catégories : héritage, achat, prêt, métayage, gage et location)
- les types de conflits dans le village sont connus : en résumé, on distingue les contestations de droit de propriété, de limite, d'abus de confiance, etc. ces conflits parfois datent de plusieurs années.
- les enjeux fonciers et les différentes stratégies des acteurs sont décrits : le foncier n'a d'enjeux qu'au niveau individuel et chacun use de plusieurs stratégies pour acquérir ou conserver sa terre ; il y a des stratégies classiques (conservation, sécurisation, occupation, etc.) et aussi subtiles (séduction, envoûtement, intimidation etc.)

L'appréciation des implications des résultats doit permettre de dire s'il existe ou non un blocage à la poursuite du processus d'identification des droits fonciers en milieu rural.

#### **4.1.2.2 Identification fine des droits (les enquêtes socio-foncières)**

Les enquêtes socio-foncières sont déterminantes dans la procédure des droits fonciers ruraux. Elles sont conduites sur le terrain devant la parcelle à enquêter en faisant usage de la fiche d'enquête foncière.

La procédure des enquêtes (ou enquêtes fines) dans le cadre de l'identification des droits fonciers locaux se déroule de la façon suivant :

##### Les droits d'administration

###### ➤ *Recherche des origines des droits d'administration*

- Identifier les collectifs familiaux lorsque le domaine/parcelle est détenu collectivement : famille, collectivité en les rattachant à l'histoire de l'occupation du sol. Dans ce cas, la gestion des droits est confiée à une personne gestionnaire du domaine ;
- Identifier les droits exercés à titre individuel sur des parcelles en possession. A cet effet, il convient de chercher le groupe socioculturel auquel appartient cette personne ou le segment/lignage auquel il est rattaché ;
- D'autres informations sur le gestionnaire ou celui qui détient la parcelle à titre individuel : sexe, statut social, âge, activité principal, etc.

###### ➤ *Caractérisation des droits d'administration*

- Rechercher la manière dont le droit d'administration a été acquis ;
- Identifier les personnes qui ont transmis les droits et pour quelle durée.

##### Les droits opérationnels

###### ➤ *Recherche des origines des droits opérationnels*

Les étapes suivantes permettent d'obtenir les informations sur l'origine des droits opérationnels :

- Identifier les différents détenteurs des droits d'exploitation par leur statut ;
- Identifier l'origine des droits en cherchant à savoir non seulement si le détenteur des droits opérationnels est autochtones ou non mais aussi et surtout les liens entre le détenteur des droits opérationnels et le détenteur des droits d'administration ;
- Déterminer la nature des droits.

➤ *Caractérisation des droits opérationnels*

Les étapes suivantes permettent de caractériser les droits opérationnels :

- Rechercher la manière dont le droit opérationnel a été acquis ;
- Identifier les personnes qui ont transmis les droits et pour quelle durée.
- Préciser les différentes restrictions et contrepartie de ces droits.

#### **4.1.2.3 Vérification de la légitimité des droits**

Elle est faite à travers la publicité des droits identifiés. Cette étape est conduite uniquement par les membres de la structure villageoise de gestion foncière.

Elle a lieu sur un lieu public et permet avant tout une validation sociale des droits identifiés.

### **5. Procédure de validation juridique des droits identifiés**

#### **5.1 Validation juridique des droits identifiés au PFR et au CFR**

Après l'opération pilote d'établissement des Plans fonciers ruraux (PFR), la loi a institué non seulement cet outil de sécurisation foncière, mais aussi le certificat foncier rural (CFR).

Aux termes de la loi 2007-03 du 16 Octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin, le PFR est défini comme un document faisant l'inventaire des terres rurales avec enregistrement des droits y rattachés ainsi que de leurs titulaires, dans le but de répondre aux besoins individuels et collectifs de sécurité foncière, de planification et d'investissement. Le PFR est institué pour chaque village (art.105).

Le certificat foncier rural issu du PFR peut être mis en gage, en garantie d'un prêt consenti par la caisse locale de crédit agricole mutuel ou par toute autre institution financière, notamment pour financer des investissements agricoles (art.112).

##### **5.1.1 Procédure d'enregistrement des droits au PFR et au CFR.**

La procédure d'enregistrement des droits au PFR et au CFR n'est pas encore définie par les textes réglementaires, en l'occurrence le décret d'application de la loi 2007-03, relatif au PFR. Cependant, l'expérience pilote a mis au point une procédure susceptible d'assurer une validation juridique au PFR et au CFR.

Cette procédure part de la demande du village à l'élaboration des documents finaux du PFR :

#### **5.1.1.1 Demande**

Elle est établie par le Chef de village après délibération du Conseil de village (art. 108) ; cette demande qui est en fait la satisfaction du besoin d'expression de la volonté de la population du village pour l'établissement du PFR peut être assimilée à une réquisition ; cette demande est formulée à l'aide d'une fiche de demande qui est remplie et signée par le chef de village.

Après acceptation de la demande du village, le Maire prend un arrêté d'ouverture des opérations pour l'établissement du PFR (art. 108) ;

#### **5.1.1.2 Reconnaissance et validation des droits PFR**

La reconnaissance des droits se fait parcelle par parcelle, en présence des ayants droit, de leurs voisins, du représentant du chef village et tout sachant. Il s'agit donc d'une enquête publique et contradictoire (art. 110).

La reconnaissance couple les enquêtes socio-foncières avec les levés topographiques au GPS sur le terrain.

#### **5.1.1.3 Organisation de la publicité**

Elle dure trois (3) mois, occasion pour tout requérant d'aller consulter les documents du PFR et de faire part de ses oppositions ou observations. Tous les droits identifiés sont donc réexaminiés par l'ensemble de la communauté villageoise dans le but de corriger les imperfections à travers soit des observations (nom mal écrit, parcelle non levée, droit mal identifié, permutation de numéro de parcelle, etc.), soit des contestations (substitution de détenteur de droits d'administration, retour de l'héritier qui réclame ses droits, etc.).

Il s'ensuit la finalisation des documents du PFR après intégration des observations vérifiées pertinentes.

Le Maire prend alors un arrêté de clôture des opérations d'établissement du PFR.

#### **5.1.1.4 Certificat foncier**

Etablissement des certificats fonciers (art. 111 – 115) sur la base des droits enregistrés au PFR et délivrance aux ayants droit. Il faut souligner que jusqu'à présent, les certificats fonciers n'ont pas encore été délivrés. Donc, il n'existe pas encore d'expérience en la matière au Bénin.

### **5.1.2 Problèmes posés par l'établissement des PFR**

L'inexistence des décrets d'application de la loi 2007-03 ne facilite pas l'évolution de la situation actuelle de la procédure d'établissement des PFR. Les détails relatifs à la mise de la loi méritent d'être précisés dans les décrets d'application.

La question qui n'est pas encore résolue dans le processus PFR proprement dit est celle de la gestion de l'outil. La procédure et la fréquence de la mise à jour des documents du PFR ne sont pas encore bien définies.

Les questions techniques sont également à résoudre, notamment les marges de précision acceptables et les mécanismes de passage des CFR aux titres fonciers.

### **5.1.3 Possibilités d'amélioration**

Une étude en cours au MCA-Bénin pourrait déboucher sur des propositions conséquentes dans le sens de l'amélioration de la procédure actuellement en cours, notamment par rapport au financement des PFR dont le coût est assez élevé.

Des avant-projets de décret sont en cours d'élaboration au Ministère en charge de l'Agriculture. Il est urgent que ces décrets soient pris dans les meilleurs délais pour permettre aux structures réalisant les PFR de s'inscrire en même temps dans le cadre défini par ces textes et ne pas avoir à se conformer par la suite auxdits textes.

## **5.2 Validation juridique du droit de propriété**

La propriété foncière est consacrée par la loi 65-25 du 24 Août 1965 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey. Aux termes de cette loi, l'immatriculation des immeubles aux livres fonciers est facultative, exceptionnellement obligatoire, dans les cas d'aliénation ou de concession de terres domaniales et le cas où un immeuble, détenu jusque là dans les formes admises par les coutumes, doit faire, pour la première fois, l'objet d'un contrat écrit, rédigé en conformité des principes du droit civil. Dans ces deux cas, la formalité doit précéder la passation de l'acte qui consacre l'accord définitif des parties, à peine de nullité (art.5).

Les droits réels ne se conservent et ne produisent effet à l'égard des tiers qu'autant qu'ils sont été rendus publics dans les formes, conditions et limites réglées par la loi, sans préjudice des droits et actions réciproques des parties pour l'exécution de leurs conventions (art. 21).

### **5.2.1 Procédure d'immatriculation**

Seuls, les fonds de terre bâtis ou non bâtis sont susceptibles d'immatriculation sur les livres fonciers (art. 86).

#### **5.2.1.1 Bornage de la parcelle à immatriculer**

Préalablement à toute demande d'immatriculation, l'immeuble non clôturé doit être, par les soins du propriétaire, déterminé quant à ses limites au moyen de bornes en pierre, en maçonnerie ou en béton de ciment plantées à chacun des sommets du polygone formé par le terrain (art.88).

#### **5.2.1.2 Réquisition**

Tout requérant doit remettre au conservateur de la propriété foncière, qui lui en donne récépissé, une déclaration établie en langue française, signée de lui ou d'un mandataire spécial, dans les formes prévues par la loi aux fins de consister en une réquisition (art.90). Le requérant dépose en même temps que sa réquisition, une provision égale au montant présumé des frais de la procédure, arbitré par le conservateur (art.93).

La réquisition n'est acceptée par le conservateur qu'autant que la régularité en est reconnue par lui ; il s'assure, en conséquence, que les titres produits ou invoqués sont établis dans les formes prescrites par la législation applicable tant au propriétaire qu'à la propriété, sans examiner la valeur intrinsèque.

Dans le plus bref délai possible après le dépôt de la réquisition, un extrait en est inséré, à la diligence du conservateur, au journal officiel. Un placard reproduisant cette insertion est adressé par le conservateur au greffier du tribunal de première instance dans le ressort duquel se trouve l'immeuble, pour être, par ses soins, affiché en l'auditoire. L'affichage en l'auditoire est maintenu pendant une période de trois mois. D'autres placards identiques, mais complétés par l'inscription d'une mention faisant connaître la date de l'affichage en l'auditoire, sont à la diligence du conservateur, notifiés dans les formes tracées par la loi (art.94). Enfin, deux placards, complétés également par l'inscription de la mention relative à l'affichage, sont transmis en même temps au maire de la commune ou au sous-préfet de la circonscription où se trouve situé l'immeuble à immatriculer aux fins d'être affichés sur l'immeuble et à la porte de la résidence de l'autorité administrative de qui relève immédiatement la région (art.95).

#### **5.2.1.3 Publicité**

Pendant le délai de trois mois prévu pour l'affichage de la demande en l'auditoire du tribunal, toutes personnes intéressées peuvent intervenir en la procédure par opposition ou demande d'inscription (art.97).

Dans le cours du délai de trois mois assigné pour la révélation des droits de tiers, le conservateur fait procéder, par l'un des géomètres assermentés attachés à la conservation, au bornage de l'immeuble à immatriculer (art.100). Le bornage est effectué, à la date fixée, par le géomètre désigné à cet effet, qui en dresse procès verbal, séance tenante, en la présence du requérant ou son représentant, du propriétaire ou son représentant, si ce n'est pas de lui qui a requis l'immatriculation, du représentant de l'administration, du président du conseil de village et, autant que possible des propriétaires riverains dûment convoqués. Le procès-verbal de bornage, aussitôt après clôture, est remis par le géomètre au conservateur (art.101 102et 104).

#### **5.2.1.4 Immatriculation**

A l'expiration du délai de trois mois assigné pour la révélation des droits des tiers, ou dès réception du procès-verbal de bornage, si cette formalité n'a pu être accomplie dans ledit délai, après avoir vérifié à nouveau la régularité de la réquisition et des titres qui y sont annexés, constaté l'accomplissement de toutes les prescriptions destinées à assurer la publicité de la procédure, en même temps que l'absence d'oppositions ou de demandes d'inscriptions au registre spécial le conservateur de la propriété foncière procède, si tout est régulier, à l'immatriculation de l'immeuble sur les livres fonciers.

#### **5.2.2 Problèmes liés à l'immatriculation : coût, délai, peu sollicitée**

Bien que facultative, l'immatriculation des immeubles, étant la seule procédure garantissant des droits inattaquables aux ayants droit, est requise dans la plupart des cas d'investissement, notamment les crédits et autres transactions. Cependant, force est de constater que très peu de citoyens béninois accèdent au titre foncier. Selon la Direction de l'Urbanisme et de l'Assainissement (Mako Imorou, 2004), à peine 10% des terrains urbains disposeraient d'un titre foncier. Cette situation est due au fait que d'une part, le cadre légal régulant la propriété foncière au Bénin est, comme dans les autres pays de la sous région ouest africaine, essentiellement

coloniale et insuffisamment étoffé ; et d'autre part à la lourdeur et au coût de la procédure d'immatriculation.

Le délai moyen d'une immatriculation est d'environ douze mois. Quant au coût, il est estimé à environ huit cents mille francs en moyenne pour un hectare. Ce délai et ce coût, en plus des tracasseries administratives, sont pratiquement insupportables par le citoyen moyen. Ce dernier, a alors trouvé un échappatoire en zone urbaine, en l'occurrence le permis d'habiter.

### **5.2.3 Possibilités d'amélioration**

En vue de faire face aux difficultés liées à la délivrance de titres fonciers, le Gouvernement béninois a lancé en 2003 un projet de transformation des permis d'habiter en titres fonciers. L'objectif visé par ce projet consiste à réduire le délai d'établissement des titres fonciers de 12 à 6 mois et le coût de 500 000 à 100 000 FCFA. Ce projet, bien que ciblé sur les zones urbaines, devrait avoir des répercussions sur l'ensemble du processus d'immatriculation.

L'évaluation de la phase pilote de ce projet a fait ressortir des difficultés liées notamment au non retrait de la plupart des titres établis par les ayants droit. Il est donc nécessaire d'apporter des améliorations à ce dispositif afin que les objectifs soient atteints. Le Millennium Challenge Account a réalisé une évaluation de la commission nationale de transformation des permis d'habiter en titres fonciers. Les recommandations de cette étude permettraient d'améliorer le dispositif de façon à ce que les goulets d'étranglement soient levés.

Dans le même temps, le Millennium Challenge Account Bénin a entrepris des réformes visant à réduire le délai d'obtention des titres fonciers aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. Ces réformes concernent l'appui au renforcement des capacités de la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre, notamment l'équipement en matériel, la formation du personnel et la décentralisation des services de cette direction en charge de l'immatriculation foncière. Il est prévu, à ce titre, la création de douze (12) centres départementaux des domaines et de douze (12) bureaux communaux de gestion foncière. Ces activités sont actuellement en cours et la direction a déjà identifié les locaux devant abriter ces services déconcentrés dans certains départements. La mise en œuvre de ces activités nécessite le recrutement du personnel par l'Etat, ce qui n'est pas chose aisée actuellement, mais l'Etat s'est engagé à le faire. Il sera possible d'intégrer ces recrutements dans les prévisions de l'Etat, en matière de recrutement de personnel.

### **5.3 Validation juridique des mutations**

Aux termes de la même loi 65-25, tous faits, conventions ou sentences ayant pour effet de constituer, transmettre, déclarer, modifier ou éteindre un droit réel immobilier, d'en changer le titulaire ou les conditions d'existence, doivent en vue de l'inscription, être constatés par acte notarié ou par acte sous-seing privé déposé au rang des minutes d'un notaire ou d'un greffier-notaire (art.131)

Toute personne peut, en produisant les pièces dont le dépôt est prescrit par la loi, requérir du conservateur l'inscription, la radiation, la réduction ou la rectification de l'inscription d'un droit réel immobilier. Toutefois, pour que la demande soit recevable, il est nécessaire que l'acte ou le fait sur lequel elle est basée émane du

titulaire d'une inscription antérieure régulière et qu'aucune inscription postérieure à celle-là ne s'oppose à l'exercice du nouveau droit invoqué (art.135).

### **5.3.1 Procédure de validation juridique des mutations**

Les pièces établies spécialement en vue de la demande d'inscription, expédition d'actes notariés ou judiciaires, copies d'exploits, à l'exclusion cependant des minutes et brevets d'actes publics et des originaux d'exploits, sont dispensées du timbre et de tout impôt de même nature (art.141).

Le conservateur remet au déposant, une reconnaissance contenant le détail des pièces déposées et relatant la date du dépôt (art.142). Avant de déferer à la demande d'inscription, le conservateur procède à la vérification des pièces déposées et s'assure de l'identité des parties, de leur capacité, de l'inscription au titre foncier du droit du disposant, de la disponibilité de l'immeuble et de la régularité de l'acte au point de vue de sa forme extérieure (art.143).

Si la vérification révèle l'absence ou l'insuffisance de l'un des éléments essentiels pour la validité de l'inscription, le conservateur refuse la formalité et restitue au requérant les pièces déposées, revêtues d'un visa ne varietur, en y joignant une déclaration écrite, dont il conserve minute et par laquelle il fait connaître les causes de son refus (art.149), sinon il procède à l'inscription dans les formes prescrites par la loi selon les cas (art.150 et suivants).

### **5.3.2 Problèmes posés par les mutations**

En dépit des prescriptions de la loi, de nombreux immeubles sont objet de mutation sans immatriculation préalable et sans acte notarial.

Par ailleurs, la mise à jour des mutations et transactions n'est pas automatisée, elle se fait très lentement, et certaines mutations ou transactions ne sont même pas déclarées.

## **6. CONCLUSION : vers un renforcement des capacités des communes**

L'analyse de la situation actuelle montre que la tendance est à la responsabilisation des communes en matière de gestion foncière. C'est ainsi que le PFR est mis au niveau des communes qui sont également chargées de la délivrance des CFR. C'est également le cas de la décentralisation des services des domaines avec la création des centres départementaux des domaines et des bureaux communaux de gestion foncière.

Il faut aussi souligner la création des structures locales de gestion foncière au niveau des villages telles que les structures villageoises de gestion foncière (SVGF). La loi 2007-03 a également prévu ces structures au niveau des arrondissements et des communes.

La mise en place et le fonctionnement de ce dispositif requiert des moyens financiers matériels et humains, mais aussi des compétences techniques qui ne sont pas actuellement disponibles au niveau des communes.

Cette responsabilisation plus grande nécessite un renforcement de capacités des acteurs, notamment des communes afin qu'elles puissent s'acquitter de leur mission correctement.

D'où la nécessité d'un programme de renforcement des capacités des communes en matière de gestion foncière. Ce programme doit être conçu et mis en œuvre à travers un dispositif au centre duquel se trouveront les communes. Ainsi, leurs besoins réels pourront être satisfaits de façon durable.

Le MCA-Bénin, l'agence Française de Développement, la Coopération Danoise, le PNUD et d'autres partenaires ont compris ce défi et mènent actuellement des réflexions dans le sens de la mise en place d'un programme multi bailleurs d'appui à la gestion foncière communale.

## **ANNEXES : les outils d'identification et de validation des droits fonciers inscrits au PFR**

- **Fiche d'enquête foncière ;**
- **Listing des ayants droit ;**

Date : .....

Nom du Chef d'Equipe Foncière .....

N° .....

### FICHE D'ENQUETE FONCIERE

**Pour l'identification des Ayants droits et Enregistrement des droits détenus-**

#### **A) LOCALISATION DE LA PARCELLE**

• Département : .....	Type de support photocartographique .....
• Commune : .....	.....
• Arrondissement : .....	Numéro de support .....
• Village administratif .....	Numéro de la parcelle : .....
• Hameau : .....	Superficie : .....
(ou « ferme » / campement) (à remplir après l'enquête)	

#### **B) IDENTIFICATION DES DROITS ET DE LEURS DETENTEURS**

**B<sub>1.1</sub>**-Parcelle détenue collectivement par : .....  
et confiée à la gestion de : ..... domicilié à (1).....  
Ou

**B<sub>1.2</sub>**-Parcelle possédée à titre individuel par : ..... domicilié à (1).....

Nom et prénoms (2)	Sexe (3)	Age (Nbre d'années) (4)	Statut social / qualité <sup>1</sup> (5)	Activité principale (6)	Groupe socio- culturel / ethnie (7)	Rattachement (lignage ou segment) (8)	Droits exercés (9)

NB : commencer le remplissage du tableau par la colonne 9

<sup>1</sup> Ecrire administrateur des biens, représentant des co-héritiers, chef de collectivité, chef de terre, chef de lignage, chef de segment, chef de ménage, ...etc.

**B<sub>2</sub> - Identification du ou des droits opérationnels et de leurs détenteurs**

Nom et prénoms (10)	Sexe (11)	Domicile (12)	Autochtone ou allochtone (13)	Lien avec le ou les détenteurs du droit d'administration (14)	Droits exercés (15)

NB : commencer le remplissage du tableau par la colonne 15

Si allochtone :

Commune

d'origine :.....

Année d'arrivée ici (ou nombre d'années).....

**C- CARACTERISTIQUES DU OU DES DROITS EXERCES**

**C<sub>1</sub>- Mode d'acquisition et caractéristiques du ou des droits d'administration**

Nom et prénoms (1)	Mode d'acquisition (2)	De qui ? (nom et lien) (3)	Depuis quand ? (4)	Observations (5)

**Modalités particulières**

(6)- cas d'un achat :

. prix :.....

conditions de paiement :.....

autre modalités :.....

(7)- cas d'autres modes d'acquisition :

. contreparties :.....

. autres modalités :.....

(8)- Limitation dans l'exercice du droit d'administration :

Sans aucune limitation ?

OUI

NON

Si OUI, Préciser :

- Interdiction de léguer à ses descendants
- Interdiction de vendre
- Interdiction de faire une donation ?
- Autres ? (Préciser la nature).....

**C2- Caractéristiques du ou des droits opérationnels**

Qui (individu ou groupe) ? (9)	Nature du droit opérationnel (Pour quelle utilisation ?) (10)	Mode d'acquisition (11)	De qui ? (12)	Depuis quand ? (13)	Pour quelle durée ? (14)	Restrictions / limitations (15)

(16) - Autres observations ou remarques :

.....  
.....  
.....

**D- PROCES VERBAL D'ENQUETE FONCIERE**  
Concernant la parcelle n°.....sur le support photocartographique n°.....

L'an deux mille ..... et le .....,  
Nous, ..... , Chef d'Equipe Foncière, commissionné et désigné pour procéder aux levé des limites et au recensement des droits existants sur la parcelle N°....., située à (Hameau / Lieu-dit)....., sommes rendus au lieu désigné ci-dessus et avons recueilli ce qui suit (Faire un résumé des informations précédentes ; Préciser : éléments d'histoire de la parcelle ; les droits exercés; les modes d'acquisition et autres faits importants) :

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**RECONNAISSANCE ET LEVE DES LIMITES de la parcelle N°.....**  
(Etaient présents les personnes suivantes)

Nom et prénoms	Qualité (les témoins ou voisins limitrophes)	Signatures ou empreintes digitales


Et attendu qu'il ne s'est levé aucune contestation et qu'il n'a été constaté aucune erreur de désignation

Nous avons clos et arrêté le présent procès verbal que nous avons signé avec l'intéressé(e).

**Signatures :**

**Le Chef d'Equipe Foncière,**

**L'intéressé(e),**

---

## **Listing des ayants droit**

Département :.....

Commune :.....

Arrondissement :.....

Village :.....

**Commentaire [U1]** : Ici c'est le nom du détenteur du droit d' »administration

<sup>2</sup> Ecrire administrateur des biens, représentant des co-héritiers, chef de collectivité, chef de terre, chef de lignage, chef de segment, chef de ménage, ...etc.