

# Cadre juridique et institutionnel

## BÉNIN

Alain Rochegude (professeur de Droit public associé Université Paris 1, consultant) et Caroline Plançon (consultante, expert foncier)

DÉCEMBRE 2022



*Les Fiches « Analyse des cadres juridiques et institutionnels » du CTFD fournissent par pays, un état des lieux des dispositifs organisant le foncier et l'accès aux ressources naturelles (renouvelables ou non), et en étudient les liens avec les processus de décentralisation à l'œuvre dans les différents États. Elles proposent une analyse institutionnelle et juridique, tout en portant un regard éclairé sur les pratiques et les dynamiques politiques.*

Comité technique

  
**Foncier & développement**

Les analyses présentées n'engagent que leurs auteurs.

  
**AFD**  
AGENCE FRANÇAISE  
DE DÉVELOPPEMENT

  
Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
MINISTÈRE  
DE L'EUROPE ET DES  
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Réunissant décideurs, experts et chercheurs, le Comité technique « Foncier & développement » est depuis 1996 un groupe de réflexion, qui éclaire les choix politiques de la France et contribue au débat international. L'ensemble de ses travaux sont disponibles en accès libre sur son site [www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr)*

# Bénin

ROCHEGUDE A. et PLANÇON C.  
Comité technique « Foncier & développement »

DÉCEMBRE 2022

## I. Présentation générale

Géographiquement, le pays est relativement petit : 112 622 km<sup>2</sup>. La population totale est estimée en 2022 à 12 755 158 habitants ; elle serait de 23 929 858 habitants en 2050 ; le taux de croissance est estimé à 2,69 % en 2021<sup>1</sup>. Le taux d'urbanisation est estimé à 48 % en 2020 (5 648 149 hab.), avec un taux de croissance de 3,8 %<sup>2</sup> pour l'an 2000 à 40,3 % (avec un ralentissement relatif de la croissance urbaine jusque-là largement dominante)<sup>3</sup>. Les principales « associations urbaines »<sup>4</sup> sont Cotonou (2 557 723 hab.), Porto-Novo, la capitale (926 839 hab.), Djougou (267 812 hab.), Abomey (264 047 hab.) et Parakou (235 478 hab.)<sup>5</sup>.

Le Bénin est un pays tourné vers deux pôles d'activités essentiels : l'agriculture traditionnelle (manioc, igname, maïs, mil, etc.) et de rente (principalement le coton<sup>6</sup>, mais aussi le palmier à huile, le café – en diminution –, l'anacarde, la canne à sucre) et les services (activités portuaires et de transit). Il s'agit donc d'une économie faible et surtout vulnérable, comme en atteste le revenu annuel par habitant en 2018, 1 219 US\$, et une croissance annuelle du PIB par habitant de 6,9 %<sup>7</sup>.

Le Bénin a été caractérisé, à l'époque précoloniale, par un système complexe de royaumes et d'empires<sup>8</sup>. La France a constitué progressivement dès 1896 le Dahomey, lequel a accédé, le 1<sup>er</sup> août 1960, à l'Indépendance. Les premières décennies sont caractérisées par une assez forte instabilité politique. En 1991, après de longues années de régime socialiste, sous l'autorité de Mathieu Kérékou, la Conférence nationale a marqué le début d'un grand changement politique, institutionnel et économique, concrétisé par la Constitution du 11 décembre 1990, révisée depuis par la Loi n° 2019-40 du 7 novembre 2019, portant Constitution de la République du Bénin.

L'ensemble de cette évolution historique et les caractéristiques géographiques (y compris humaines, avec une forte disparité entre le Sud, côtier, et les deux tiers nord du pays) ne sont évidemment pas sans conséquences sur l'organisation administrative du territoire et sur la gestion des terres qui en consti-

1. <https://countrymeters.info/fr/Benin> (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2022).

2. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.URB.TOTL?locations=BJ> (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2022).

3. *Revue permanente du secteur urbain*, 2<sup>e</sup> édition, SERHAU-SA/Coopération française, Cotonou, 2000, 232 p., p. 27.

4. Formulation utilisée dans plusieurs sources pour exprimer le fait que chacune des villes est entourée d'une nébuleuse de villages plus ou moins importants.

5. <https://www.populationdata.net/pays/benin> (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2022).

6. « L'activité économique reste dépendante des exportations de coton, qui représentent 75 % des revenus du pays », <https://www.populationdata.net/pays/benin> (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2022).

7. <https://www.populationdata.net/pays/benin> (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2022).

8. Dont celui d'Allada, celui de Porto-Novo, celui de Nikki (royaume féodal Bariba) et, bien sûr, celui des Fon d'Abomey, lequel, progressivement, s'impose Dan Homé, vers le milieu du XVII<sup>e</sup> siècle. Dan Homé ou « dans le ventre de Dan », provient du fait qu'un souverain de l'époque, Ouegbadja, qui a fait d'Abomey un royaume structuré et hiérarchisé, a construit son palais sur la sépulture d'un adversaire.

tue un enjeu essentiel, lesquelles ont connu de profondes transformations, certaines légales, d'autres strictement pratiques et parfois au mépris des textes en vigueur. Ce processus, fruit de la démocratisation mais aussi de la relative anarchie dite « libéralisation » qui en est le corollaire, s'est traduit par de multiples modes d'action des usagers et des collectivités, qui attestent, d'une certaine manière, d'un amoindrissement très net de l'autorité et peut-être surtout des prérogatives de l'État. Cette situation semble s'améliorer progressivement.

## II. L'organisation administrative territoriale

Elle reste marquée par la mise en place, effective depuis les premières élections communales à l'aube des années 2000, de la décentralisation. Celle-ci était un projet politique fort depuis la Conférence nationale de 1990, et était affirmée comme une priorité depuis nombre d'années. « *La démocratie doit chercher sa validité et son épanouissement dans une décentralisation authentique. Autrement dit, la démocratie sera à la base ou ne sera pas* »<sup>9</sup>.

Cinq textes principaux avaient alors été promulgués pour établir la base légale de la réforme de décentralisation :

- >> Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, portant organisation de l'administration territoriale au Bénin ;
- >> Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin ;
- >> Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes à statut particulier ;
- >> Loi n° 98-006 du 9 mars 2000, portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin ;
- >> Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier des communes en République du Bénin.

Ces textes ont été remplacés par un texte important, juridiquement mais aussi quantitativement puisqu'il compte 565 articles, à savoir la Loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021, portant Code de l'administration territoriale en République du Bénin. En fait, ce texte rassemble l'essentiel des dispositions déjà présentes dans les lois énumérées ci-dessus.

Comme dans tous les pays organisés administrativement selon le même modèle, on trouve un dispositif déconcentré et, en parallèle, un dispositif décentralisé. Ce que met en évidence l'article 3 de la nouvelle loi : « *L'administration territoriale en République du Bénin est assurée par les autorités et services déconcentrés de l'État et par les collectivités territoriales décentralisées, conformément aux dispositions de la présente loi et aux autres dispositions particulières y relatives. – Le département est la circonscription administrative en République du Bénin. – La commune est la collectivité territoriale décentralisée. – D'autres entités administratives ou décentralisées peuvent être créées par la loi* »<sup>10</sup>.

### ● L'organisation administrative déconcentrée

En application du Code de l'administration territoriale, le dispositif de déconcentration se limite aux préfetures<sup>11</sup>. Celles-ci, initialement au nombre de six, avaient vu leur nombre porté à douze, de manière à assurer une meilleure présence de l'État, ne serait-ce que pour faciliter l'administration des nouvelles communes décentralisées. Ce nombre a été maintenu dans le nouveau texte.

9. Président Nicéphore Soglo, Discours d'ouverture des États généraux de l'Administration territoriale, 7 janvier 1993, in : *États généraux de l'Administration territoriale, Cotonou 7-10 janvier 1993, Actes*, ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration territoriale, Cotonou, 1993, p. 18.

10. Au demeurant, cet article est presque la copie conforme de l'article 1 de la Loi n° 97-028 : « L'Administration territoriale de la République est assurée par les autorités et services déconcentrés de l'État et par les collectivités territoriales décentralisées dans le cadre défini par la présente loi. – Les circonscriptions administratives de la République du Bénin sont les départements. – Il est créé une collectivité décentralisée dénommée la commune. – D'autres collectivités décentralisées peuvent être créées par la loi. »

11. On notera la stabilité du Bénin quant à ce choix puisqu'il est conforme aux décisions des États généraux de l'Administration territoriale de 1994 qui avaient permis de fixer les grandes lignes du processus de réorganisation de l'État à mettre en place.

TABLEAU 1. Organisation administrative et décentralisation au Bénin

Circonscription administrative	Nb	Collectivité territoriale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
<b>Département</b>	12			Non	Non	Non	Préfet nommé par l'État
		Commune rurale		Oui	Oui	Conseil communal élu	Maire et adjoints élus
		Commune urbaine		Oui	Oui	Conseil communal élu	Maire et adjoints élus
		Commune à statut particulier		Oui	Oui	Conseil communal élu	Maire élu par le Conseil
<b>Arrondissement*</b>				Non	Non	Conseil d'arrondissement élu	Chef d'arrondissement élu
<b>Quartier de ville</b>				Non	Non	Conseil élu	Chef de quartier élu
<b>Village</b>				Non	Non	Conseil élu	Chef de village

\* L'arrondissement est le premier niveau de circonscription administrative de la commune; il est découpé, selon le cas, en villages pour les communes rurales, ou en quartiers pour les communes urbaines.

Le département, circonscription administrative, n'a ni personnalité juridique, ni autonomie financière. Il est placé sous l'autorité d'un préfet qui « est le dépositaire de l'autorité de l'État dans le département »<sup>12</sup> et qui, à ce titre, a l'autorité sur tous les services déconcentrés de l'État, lesquels se trouvent tous situés au niveau départemental.

Le préfet « exerce, dans les conditions fixées par la présente loi, la tutelle des collectivités territoriales et veille, à ce titre, à la légalité de leurs actes » (art. 12 Code de l'administration territoriale). Les modalités détaillées relatives au préfet et au département sont réglées par le Décret n° 2022-111 du 16 février 2022 portant attributions du préfet, organisation et fonctionnement des départements.

Deux structures sont instaurées pour accompagner l'action du préfet :

- >> d'une part, la Conférence administrative « réunit les directeurs et les chefs de services déconcentrés de l'État dans le département » (art. 15 Code de l'administration territoriale). Elle est un « cadre de concertation et de coordination des actions des services déconcentrés ». On doit remarquer qu'un décret d'application, non encore disponible semble-t-il, devrait préciser l'organisation et le fonctionnement de ladite conférence ;
- >> d'autre part, le Conseil départemental de concertation et de coordination est composé du préfet, des maires et de leurs adjoints, des secrétaires exécutifs des mairies, ainsi que des présidents des commissions de communes. Il est obligatoirement consulté sur les programmes de développement économique, social et culturel des communes, et il délibère notamment sur les schémas directeurs d'aménagement du département et des communes, sur les questions relatives à l'environnement. Les délibérations du Conseil « donnent lieu à des recommandations aux préfets » (art. 17 Code de l'administration territoriale).

12. Art. 8 Code de l'administration territoriale.



## ● La décentralisation

La décentralisation est à un seul niveau : celui des communes ; le choix ayant été fait en 1993 de reporter à plus tard la création éventuelle de régions comme cadre de coopération et de planification supra-communal, ce choix demeurant confirmé dans le nouveau Code.

### Caractéristiques générales

« *La commune est la collectivité territoriale décentralisée en République du Bénin. Elle constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales* » (art. 24 Code de l'administration territoriale)<sup>13</sup>. Il est important de souligner ici le rôle dévolu à la commune par la loi.

Les collectivités territoriales disposent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière (art. 24 al. 2 Code de l'administration territoriale), alors que leurs démembrements (arrondissements, quartiers de ville ou villages) n'en disposent point. Ces derniers sont donc des circonscriptions administratives déconcentrées des communes.

Il est intéressant de noter que les limites territoriales des nouvelles communes sont celles des sous-préfectures et des circonscriptions urbaines antérieures, ce qui atteste du caractère territorial des nouvelles collectivités.

### Institutions communales

La commune, de droit commun ou à statut particulier, est divisée en arrondissements, subdivisés en quartiers de ville (communes urbaines) ou en villages (communes rurales).

La commune à statut particulier, en fait pour les grandes agglomérations, était placée aussi sous le régime communal, sous réserve de quelques adaptations de celui-ci à l'importance particulière de la commune considérée<sup>14</sup>. Mais le nouveau Code est d'une rédaction singulière concernant ces communes : « *Outre les compétences prévues par la présente loi, les communes à statut particulier exercent les compétences spécifiques ci-après : (...)* » (art. 241 Code de l'administration territoriale); autrement dit, ces communes existent toujours, ce qui est plus que pertinent. Seule précision sur leur organisation, elles disposeraient de trois adjoints au maire (art. 242 Code de l'administration territoriale). On peut donc penser que la loi spécifique de 1998 sur les communes à statut particulier continue de s'appliquer pour les dispositions non contraires à celles du Code.

La commune dispose d'organes politiques, le conseil communal, le conseil de supervision et le maire, et d'un organe administratif et technique, le secrétariat exécutif.

Le conseil communal est élu (même si la loi ne l'affirme jamais expressément mais elle renvoie au Code électoral) et le nombre des conseillers varie en fonction de la population de la commune. Il est l'instance délibérante « *principale* » (art. 60 Code de l'administration territoriale) de la commune. Il doit constituer des commissions permanentes dont une en charge des Affaires domaniales et environnementales.

Le conseil de supervision, organe original et spécifique du système béninois, est composé du maire, des adjoints et des présidents des commissions permanentes. Il a des compétences relativement fortes, puisque, notamment, « *il adopte le budget communal avant qu'il ne puisse être soumis au conseil communal* » et « *il délibère sur les projets d'acte de gestion des propriétés foncières et des domaines de la commune* » (art. 94 Code de l'administration territoriale).

« *Le maire est la première autorité politico-administrative de la commune* » (art. 101 Code de l'administration territoriale). Il est élu par le conseil communal en son sein. Il exerce son pouvoir réglementaire par des arrêtés. Il est également officier d'état civil.

---

13. Encore une fois, on pourrait noter la similarité entre cet article 24 et le texte précédent de la Loi portant organisation des communes en République du Bénin : « *La commune constitue le cadre institutionnel de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales.* » (art. 2 Loi n° 97-029).

14. Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes à statut particulier.

Le secrétaire exécutif, « *premier responsable de l'administration de la commune* », dispose entre autres attributions de celle de conserver et administrer les propriétés de la commune.

La commune de droit commun, pas plus que celle à statut particulier, ne dispose du champ de compétence défini comme celui constitué par les « affaires d'intérêt local » qui présente l'intérêt de permettre l'exercice d'une compétence locale non expressément énumérée, principe classique en droit français.

Le législateur béninois a opté pour une énumération des compétences locales, précise « quantitativement » mais susceptible de poser de très nombreuses questions au regard des textes spécifiques, relatives aux domaines considérés. Cette énumération inclut notamment : le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme (la commune a notamment « *compétence en matière d'habitat pour créer les conditions pouvant favoriser la promotion immobilière publique et privée* » [art. 31 Code de l'administration territoriale], ce qui peut avoir des implications foncières); les infrastructures, l'équipement et les transports; l'environnement, l'hygiène et la salubrité; l'enseignement primaire et maternel; l'alphabétisation et l'éducation des adultes; la santé et l'action sociale et culturelle. Les communes à statut particulier disposent de compétences supplémentaires en matière d'enseignement et de formation professionnelle, de transport et de circulation, de sécurité et en matière de communication.

La commune est divisée en « *unités administratives locales sans personnalité juridique ni autonomie financière* », autrement dit en circonscriptions ou unités administratives de base que sont les arrondissements, lesquels sont subdivisés en quartiers de ville (en milieu urbain) ou en villages (en milieu rural) (art. 149 Code de l'administration territoriale).

L'arrondissement dispose d'un conseil d'arrondissement et d'un chef d'arrondissement élus.

Le conseil d'arrondissement est composé du chef d'arrondissement, des conseillers communaux élus dans l'arrondissement et des chefs de quartier de ville ou des chefs de village de l'arrondissement (art. 161 Code de l'administration territoriale). Son rôle est d'assister le chef d'arrondissement. À cette fin, il est appelé à se prononcer sur toutes les affaires concernant l'arrondissement. Notamment, il donne son avis sur les projets d'urbanisme liés au lotissement, y compris ceux qui doivent être soumis au conseil communal. Enfin, il peut faire des propositions relatives au développement et à la bonne administration de l'arrondissement.

« *Dans chaque village ou quartier de ville, est institué un conseil de village ou de quartier de ville composé de membres dont le nombre, la durée du mandat et les modalités de désignation sont fixés par le Code électoral* » (art. 201 Code de l'administration territoriale). Le Conseil est à vocation consultative et il formule des recommandations, donne des avis, y compris éventuellement pour l'exécution des programmes communaux si le conseil communal l'y invite. Le Conseil est notamment consulté en ce qui concerne les activités agricoles, pastorales, sylvicoles, halieutiques et cynégétiques, mais aussi pour l'élaboration et la mise en œuvre des schémas d'aménagement et des plans d'occupation du sol, la protection et la gestion des ressources naturelles, les questions domaniales et l'exécution des décisions de justice (art. 203 Code de l'administration territoriale).

« *Chaque village ou chaque quartier de ville est administré par un chef de village ou de quartier de ville désigné dans les conditions prévues par le Code électoral* » (art. 219 Code de l'administration territoriale), qui représente sa communauté auprès des pouvoirs publics, représente l'administration auprès de sa communauté. Notamment, il veille à la protection et à la promotion des activités agricoles, à la protection des forêts et des espaces verts, à la prévention des feux de brousse, mais, aussi, il « *exerce une fonction de conciliation pour les questions intéressant la vie collective dans sa communauté* » (art. 228 Code de l'administration territoriale).

Concernant les relations avec la « Tutelle », elles sont réglées par les articles 272 à 284 du Code de l'administration territoriale. Mais, d'abord, par l'article 12 du même Code qui dispose : « *Le préfet exerce, dans les conditions fixées par la présente loi, la tutelle des collectivités territoriales et veille, à ce titre, à la légalité de leurs actes* ». L'article 272 du même Code précise que « *le pouvoir de tutelle sur la commune comporte les fonctions : 1) d'assistance et de conseil à la commune, de soutien des actions de la commune et d'harmonisation de ses actions avec celles de l'État; 2) d'examen de la légalité des actes pris par les autorités communales* ». Cette rédaction ne prend sa pleine signification que lorsque l'on examine l'article suivant, le n° 273, selon lequel « *le contrôle de tutelle comporte le pouvoir d'approba-*

tion, de suspension, de substitution ». Ce qu'il faut interpréter comme le pouvoir de sanction sans lequel celui de tutelle ne pourrait avoir aucune pertinence, même si l'on sait que, dans la pratique, ce dispositif de sanction n'est pas toujours aussi performant qu'on pourrait le souhaiter. Mais cette situation n'est pas spécifique au Bénin, on la retrouve dans maints pays africains.

### III. L'organisation domaniale et foncière

De 1960 à 1972, « la plupart des textes et principes en vigueur seront inspirés de la législation coloniale »<sup>15</sup>. À partir de 1972 et du changement de régime politique, on constate « la prolifération des fermes d'État et l'affectation intempestive des terres incultes aux sociétés d'État et aux services administratifs », ce qui se fait en dépit des procédures légales, et, en même temps, « la consécration du transfert des terres incultes à l'État par la Constitution », plutôt que par application des textes appropriés<sup>16</sup>. Depuis la Conférence nationale et le changement de régime politique, la législation n'avait pas été modifiée, en dépit du changement constitutionnel fondamental qu'a été la reconnaissance de la propriété privée. Les textes anciens demeuraient donc en vigueur.

Puis, la Loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007, portant régime foncier rural au Bénin, a constitué une première grande évolution en reconnaissant l'existence des droits « coutumiers » ou pratiques qui pouvaient être reconnus par un certificat foncier établi à la suite d'une procédure de reconnaissance locale, au niveau villageois, validée par la commune de rattachement du village. À partir de ce texte, on pouvait penser que la priorité était désormais donnée à cette gestion foncière décentralisée, permettant de reconnaître des pratiques foncières légitimes, légalisables. Mais de nouveaux textes ont été promulgués depuis qui soulèvent à nouveau la question de la politique foncière du Bénin. Ils semblent illustrer, si l'on peut s'exprimer ainsi, une politique « à double tranchant », d'abord la Loi n° 2013-01 du 14 août 2013, portant Code foncier et domanial en République du Bénin, puis la Loi n° 2017-15 du 10 août 2017, modifiant et complétant la Loi n° 2013-01 du 14 août 2013, portant Code foncier et domanial en République du Bénin. Ce sont donc ces deux textes qui constituent l'armature juridique du système foncier béninois actuel.

#### ● Dispositif législatif et réglementaire

Au total, de manière générale, on hésite entre une rédaction parfois imprécise, en partie appuyée sur une reprise des textes existants pour les fusionner dans un code unique, ce qui mérite d'être salué, et des enjeux de politiques foncières qui ne semblent pas suffisamment déterminés et cohérents.

#### Une primauté donnée à la propriété privée foncière titrée

Comme les nouveaux textes précités le montrent bien, le principe général serait plutôt celui de la reconnaissance de la propriété foncière, celle-ci étant civiliste, consistant dans un bien foncier borné et cadastré sur lequel existe un droit de propriété selon la loi. Ce droit de propriété (non spécifiquement foncier) est reconnu par la Constitution de 1990. Comme l'établissent clairement le texte de 2013 mais surtout celui de 2017, la propriété foncière est réglée par la procédure de l'immatriculation et le titre foncier qui en résulte<sup>17</sup>. En droit, dorénavant, comme indiqué plus haut, tous les droits fonciers existants devraient pouvoir être enregistrés au livre foncier et faire l'objet d'un titre foncier.

15. CRINOT Lazare, « L'accès à la terre et à l'eau en milieu rural, le contexte juridique en vigueur au Bénin », in : *La Terre, l'eau et le droit en Afrique, à Madagascar et à l'île Maurice*, sous la direction de Gérard et Françoise CONAC, Bruylant/Aupelf-Uref, Bruxelles, 1998, p. 98.

16. CRINOT Lazare, *op. cit.*, p. 102-103; il s'agit plus précisément de l'application de l'article 28 de la Loi fondamentale du 26 août 1977, rédigé comme suit : « L'État peut, selon les dispositions de la loi, en cas de nécessité et pour des raisons d'intérêt public, exproprier (...) la terre, les biens et les autres moyens de production dans les villes comme dans les campagnes. Une indemnisation intervient si les conditions l'exigent ».

17. Cf. Décret du 26 juillet 1932, portant réorganisation du régime de la propriété foncière en AOF, remplacé par la Loi n° 65-25 du 14 août 1965, portant régime de la propriété foncière au Dahomey, cette dernière ayant été abrogée par les lois de 2013 et 2017.

Pour bien comprendre l'allusion précédente à une politique foncière à double tranchant, pour ne pas dire hésitante, fluctuante, on peut citer deux articles fondamentaux, l'un de 2013, l'autre de 2017 :

- >> Loi n° 2013-01 du 14 août 2013 : « Article 4 : Le régime foncier en vigueur en République du Bénin est celui de la confirmation de droits fonciers déterminés par les dispositions du titre III du présent Code. Il régit l'ensemble des terres rurales, périurbaines et urbaines et repose sur une procédure contradictoire de confirmation des droits fonciers qui débouche sur la délivrance d'un Certificat de propriété foncière ».
- >> Loi n° 2017-15 du 10 août 2017, l'article 4 de la loi précédente est remplacé par un article nouveau : « Le régime foncier en vigueur en République du Bénin est celui de la confirmation de droits fonciers déterminés par les dispositions du Titre III du présent Code. Il régit l'ensemble des terres rurales, périurbaines, et urbaines et repose sur une procédure contradictoire de confirmation des droits fonciers qui débouche sur la délivrance d'un titre foncier ».

Comme on peut le constater, la seule différence entre les deux textes (2013 et 2017) consiste dans la substitution du Titre foncier au Certificat de propriété foncière. Même si on ne parle plus d'immatriculation<sup>18</sup> ni d'inscription des droits, mais plutôt de « *procédure de confirmation des droits* » (art. 4 Loi de 2017). Cette différence n'est pas anodine, par-delà les questions de sémantique<sup>19</sup>. Car, au bout du compte, dans tous les cas, les procédures et leurs instruments débouchent sur la propriété foncière civiliste, y compris les certificats fonciers ruraux.

On sait qu'au Bénin, cela a toujours été le point de vue d'un certain nombre d'acteurs, en particulier urbains, y compris juristes. Au demeurant, l'alinéa 2 de l'article 4 nouveau précité le confirme en disposant que, « *au sens du présent article, les documents de présomption de propriété sont : (...) le certificat foncier rural* », à côté de l'attestation de recasement ou d'un avis d'imposition. Et l'article 112 nouveau ne fait que le confirmer : « *Seul le titre foncier confère la pleine propriété en République du Bénin. Il lui est attaché tous les attributs du droit de propriété* ». Cette rédaction est plus que contestable sur le plan juridique, comme nombre d'autres dans le même texte. Le titre foncier, techniquement, ne peut que constater le droit de propriété dont l'existence est confirmée par une procédure *ad hoc*, et non pas le « *conférer* ». Et on retrouve la même anomalie à l'article 145 nouveau. Du reste, on voit dans de plus en plus de pays des rédactions similaires parce que partout la nature du titre foncier est largement incomprise.

### Une place « provisoire » pour les droits fonciers coutumiers

Si on poursuit la lecture du texte de 2013, dans l'article 5 demeuré inchangé, on peut lire : « *En République du Bénin, l'État détient le territoire national en vue : – (...); – de la garantie du droit de propriété de l'État et des collectivités territoriales, des personnes physiques et des personnes morales de droit privé, acquis suivant les lois et règlements; – de la garantie du droit de propriété des personnes physiques des collectivités morales de droit privé acquis suivant les règles coutumières<sup>20</sup>; (...)* ». Donc, les droits coutumiers garderaient leur importance, même si détenus par des « *collectivités morales* »<sup>21</sup>, dont on ne sait pas exactement de quoi il s'agit, sans doute les collectivités ou communautés coutumières. Cela est aussi confirmé par l'article 351 alinéa 1 : « *Les droits coutumiers présumés exercés collectivement ou individuellement sur les terres non couvertes par le plan foncier rural et celles non immatriculées sont confirmés* ».

18. Même si le législateur n'a pu éviter de recourir au terme, par exemple à l'article 462 de la Loi de 2013.

19. À cet égard, à l'époque, l'exposé des motifs de la Loi de 2017 précise que la loi a notamment « *pour objectif de conformer le système foncier national aux exigences communautaires en harmonisant la terminologie et les qualifications à celles des actes uniformes de l'OHADA relatifs aux sûretés et aux procédures de recouvrement* ». Cependant, depuis, l'OHADA ne se limite plus au titre foncier comme support de garantie foncière.

20. Il faut remarquer la rédaction : il faut garantir le droit de propriété « (...) *acquis suivant les règles coutumières* », or on sait que la question de l'existence et de la caractérisation de la propriété en droit coutumier pose problème, surtout si on veut que cette garantie permette d'aboutir à un titre foncier consacrant un droit personnel, exclusif, emportant le droit de disposer !

21. L'expression ne figure pas dans les définitions proposées dans l'article 7 de la Loi de 2013, pourtant si nombreuses et dont bon nombre n'ont rigoureusement aucune utilité juridique.



Au demeurant, la rédaction de l'article 6 lui aussi inchangé laisse un champ plus ouvert : « *L'État et les collectivités territoriales en tant que garants de l'intérêt général doivent : – (...); – sécuriser les droits réels immobiliers établis ou acquis selon la coutume; – organiser la reconnaissance juridique effective des droits fonciers locaux ou coutumiers légitimes des populations; (...)* ». Il s'agirait plutôt ici de sécuriser les droits coutumiers, en tant que tels, et pas forcément de les amener sur le chemin de la titrisation.

### Le maintien des domaines publics et privés de l'État et des collectivités décentralisées

Classiquement, on retrouve dans le Code domanial et foncier du Bénin les domaines publics et privés des acteurs publics (articles 260 et suiv.), avec presque toutes les caractéristiques habituelles, même si les formulations sont parfois changées, des procédures apparemment modifiées. Et, sans doute est-ce la conséquence, encore une fois, de la volonté d'écrire un Code béninois. À titre d'exemple, on peut citer l'article 261, le seul relatif au régime juridique applicable au domaine, qui dispose que : « *Les règles applicables à la consistance, aux modes de constitution et de gestion du domaine immobilier de l'État et des collectivités territoriales ainsi que le tribunal compétent dépendent de la nature juridique des terres et biens immeubles qui les composent* ». Cet article ne précise pas les différents régimes applicables.

Concernant le **domaine public**, on peut donner les précisions suivantes. Il est l'objet du Chapitre II du Titre V de la Loi de 2013, certains articles ayant été remaniés en 2017. Son dispositif juridique est classique. Il existe un domaine naturel et un artificiel (art. 263 Loi de 2013). Le domaine public naturel comprend des sites naturels dont la liste est établie dans l'article 264. Le domaine public artificiel est celui qui résulte d'une procédure de classement, même si un certain nombre de sites sont listés dans l'article 268 de la Loi de 2013. Il est important de noter que les dépendances du domaine public naturel, pour devenir réalité juridique, doivent être « *délimitées* » par la loi (art. 266 al. 1 Loi de 2013); faut-il comprendre que, par-delà les réalités matérielles d'identification des limites sur le terrain, il faudrait chaque fois une loi spécifique? Cela paraît difficile à imaginer. Par ailleurs, « *les biens fonciers et immobiliers<sup>22</sup> visés doivent être confirmés au nom de l'État ou des collectivités territoriales* » (art. 266 al. 2 Loi de 2013); cela étant, l'alinéa suivant précise que « *la confirmation de droits fonciers des biens immeubles du domaine public naturel de l'État et des collectivités territoriales doit être précédée de la délimitation desdits biens par un décret pris en Conseil des ministres ou par un arrêté du maire* »! Ces « *biens immeubles du domaine public naturel et artificiel de l'État sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables* » (art. 273 Loi de 2013). Qu'en est-il pour ceux qui relèvent des domaines publics des collectivités décentralisées? Nous n'avons pas réussi à trouver dans le texte une réponse à cette question, même si on devrait considérer que cela devrait aller de soi, les principes étant essentiels dans la théorie du domaine public. Ces domaines publics peuvent faire l'objet de certaines occupations juridiques, sous la forme d'autorisations temporaires ou de concessions. Les modalités de ces occupations et leurs conditions sont précisées dans le Décret n° 2015-012 du 29 janvier 2015.

Dans le **domaine privé** de l'État, on doit souligner la disparition de la catégorie pourtant courante des biens vacants et sans maître, du moins dans l'article 284 nouveau de la Loi de 2017. Ceux-ci sont cependant désormais inscrits au domaine privé des collectivités territoriales sous deux formes : d'une part, « *des terres en déshérence* », d'autre part, « *des terres qui n'ont jamais fait l'objet d'une appropriation première* » (art. 286 nouveau Loi de 2017). On pourrait juridiquement débattre de ce nouveau classement peu conforme à la logique et à l'esprit du Droit, mais c'est ainsi. Toutefois la poursuite de la lecture de la Loi de 2013 propose encore une autre approche juridique : « *Les terres rurales<sup>23</sup> qui n'ont jamais fait l'objet d'une première appropriation appartiennent à l'État, lequel doit les faire confirmer en son nom* ». Autrement dit, il y a une contradiction absolue avec l'article 286 nouveau précité qui les inscrit au domaine des collectivités! Cette anomalie demanderait à être corrigée car elle renvoie à une question importante.

Le domaine privé est soumis aux mêmes règles que les terrains appropriés privativement. Mais, comme on le constate souvent dans les dispositifs juridiques, à ce statut de droit commun s'ajoutent

22. On se demande encore une fois, et ce n'est pas une particularité de cette disposition, pourquoi le rédacteur s'obstine à distinguer le bien foncier et celui immobilier. On sait que juridiquement le bien foncier civiliste est fondamentalement immeuble!

23. On peut évidemment se demander ce qu'il en est pour les terres urbaines car, même si on peut les supposer très peu nombreuses, il doit bien en exister.

des règles dites domaniales, et d'autres régaliennes. Au titre des premières, l'État comme les communes peuvent attribuer des parcelles du domaine privé sous la forme de concessions, notamment en milieu rural, pour les mettre en valeur (art. 303 et 310 Loi de 2013), les modalités d'application de la Loi étant fixées par le Décret n° 2015-012 du 29 janvier 2015<sup>24</sup>. Sinon, le dispositif présenté dans le Décret est classique. Enfin, les détenteurs de domaines privés peuvent user de droits régaliens, d'une part, celui de préemption (art. 362 Loi de 2013), d'autre part, celui d'expropriation, les modalités juridiques des deux opérations étant régies par les dispositions du Décret n° 2015-009 du 29 janvier 2015.

### La disparition du régime spécifique pour les zones urbaines

Il n'y a plus de disparités, ou presque, entre les zones urbaines et les zones rurales. Dans les deux cas, tous les terrains détenus devraient faire l'objet d'un titre foncier. Dans les zones urbaines, autrement dit les terrains inclus dans les limites des périmètres urbains, il existait un instrument domanial spécifique sous la forme du permis d'habiter : document précaire et révocable par l'administration, utilisable pour les seuls terrains préalablement immatriculés au nom de l'État et sis dans les centres urbains dotés d'un plan de lotissement, soumis à des conditions de mise en valeur, et susceptible de se transformer après celle-ci en titre de propriété<sup>25</sup>. Mais ce texte de 1960 a été abrogé expressément par la Loi de 2013 et il faut donc aujourd'hui tenir compte seulement des permis existants qui pourraient tenir lieu de « documents de présomption de propriété foncière » évoqués dans l'article 4 nouveau de la Loi du 10 août 2017.

Les anciens permis d'habiter encore existants peuvent aussi être transformés en titres fonciers (art. 112 al. 3 Loi de 2017<sup>26</sup>), selon des modalités fixées dans le Décret n° 2018-473 du 10 octobre 2018.

### Les particularités du régime des terres rurales et le plan foncier rural

Dans les zones rurales, depuis la Loi de 2007 précitée, abrogée et remplacée par celle de 2013 modifiée elle-même par celle de 2017, on constate une réduction du rôle dominant de l'État dans la gestion de la terre, avec la disparition de la présomption de domanialité au profit de l'État sur toutes les terres vacantes et sans maître, autrement dit celles ne faisant pas l'objet d'un titre foncier établi en bonne et due forme. Dans le dispositif actuel, les terrains coutumiers, non titrés, bénéficient donc d'une présomption d'appartenance privée, surtout depuis les réformes de 2013 et, plus encore, de 2017, les droits fonciers s'y appliquant pouvant être régularisés par des certificats fonciers établis au niveau villageois et validés au niveau communal comme on le verra au point ci-après. Pour apprécier la valeur juridique du certificat, il est utile de comparer deux versions de l'article 376 du Code foncier et domanial, celle du Code 2013, puis la nouvelle rédaction de 2017 :

- >> Art. 376 ancien (2013) : « *Le certificat de propriété foncière est la preuve officielle de la propriété en matière immobilière* ».
- >> Art. 376 nouveau (2017) : « *Le titre foncier est la preuve officielle de la propriété en matière immobilière* ».

On constate que le document pour fonder la propriété évoquée n'est plus le même. Mais il est vrai que la première rédaction posait problème. On peut donc déduire de ces considérations que, même si une solution de validation des droits coutumiers est proposée, elle ne permet pas de mettre ceux-ci sur le même plan que les droits légalisés qui demeurent hiérarchiquement supérieurs. Il est vrai que l'usage de l'expression « droit de propriété » dans les analyses de droits coutumiers pose toujours problème.

Concernant les terrains ruraux, le principe de base est simple : « *La propriété d'une terre rurale non couverte par le plan foncier rural est établie par son inscription au registre foncier* » (art. 355 Loi de 2013); en rappelant que « *les terres rurales qui n'ont jamais fait l'objet d'une première appropriation appartiennent à l'État, lequel doit les faire confirmer à son nom* » (art. 356 al. 1 Loi de 2013), cette

24. Ce texte ne semble pas avoir été mis à jour pour tenir compte des évolutions apportées par la Loi de 2017 à celle de 2013. Il convient donc d'en faire une lecture adaptée, par exemple à l'article 3 du Décret, à l'avant-dernière ligne, il convient de remplacer « *certificat de propriété foncière* » par « *titre foncier* ».

25. Cf. Loi n° 60-20 du 13 juillet 1960 et Décret n° 64-276 du 2 décembre 1964. Mais la loi en question a été abrogée par celle de 2013.

26. En fait, l'article 1 du décret contient une erreur de référence; il y est mentionné l'article 112 alinéa 3 de la Loi n° 2013-01, alors que cet article ne contient que deux alinéas. Et c'est dans la Loi de 2017 que l'on retrouve l'alinéa 3 en question.

non-appropriation première devant être constatée par arrêté du maire de la commune de situation du terrain (art. 357 al. 1 Loi de 2013)<sup>27</sup>.

La Loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007, portant régime foncier rural au Bénin, initiait une procédure spécifique avec des modalités innovantes de gestion foncière décentralisée pour les terrains ruraux mis en valeur et exploités, elle a été abrogée par la Loi de 2013 portant Code foncier et domanial. Les nouveaux textes fixent un certain nombre des modalités modifiant le système précédent.

Pour faire fonctionner le dispositif, « *il est institué pour chaque village un plan foncier rural [qui] est l'assemblage des plans fonciers ruraux des villages relevant du ressort territorial de la même commune* » (art. 193 Loi de 2013). Ce plan foncier rural est constitué : « *– d'un document graphique, le plan parcellaire qui est l'ensemble des plans des parcelles du territoire villageois; – d'un document littéral, le registre des ayants droit qui précise pour chaque unité foncière cartographiée les modes<sup>28</sup>, les caractéristiques des droits détenus et les titulaires de ces droits* » (art. 194 Loi de 2013). « *Le plan foncier rural est établi à la demande du chef de village après délibération du conseil de village et selon une procédure définie par les textes d'application du présent Code* » (art. 196 al. 1 Loi de 2013). Et, en vertu de l'alinéa 2 du même article, la réalisation du plan foncier rural serait de la compétence du « *bureau local de l'organe en charge de la confirmation des droits fonciers* », autrement dit du bureau communal relevant de l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF). Une belle interprétation de la décentralisation, assurément plus compliquée à mettre en œuvre que le dispositif précédent.

Une fois le plan foncier rural établi, deux dispositifs sont possibles : soit accéder à la confirmation des droits y compris de propriété, en les faisant confirmer puis enregistrer par le régisseur (ex-Conservateur foncier) de l'ANDF du bureau communal territorialement compétent; soit obtenir « *une attestation de détention coutumière* » (art. 352 nouveau, al. 2) auprès du maire après lui en avoir fait la demande, lequel « *procède à une enquête publique et contradictoire sanctionnée par un procès-verbal à la suite duquel est délivrée une attestation de détention coutumière* » (art. 352 nouveau, al. 2). Cette attestation constitue un « *titre opposable qui constate l'existence et l'étendue des droits* » (art. 352 nouveau, al. 1). La procédure est menée « *devant la section villageoise de gestion foncière* »<sup>29</sup> (art. 352 nouveau, al. 3).

Ces attestations, signées par le maire de la commune de rattachement du village, permettent à leurs détenteurs, à certaines conditions fixées dans la loi, l'exercice de tous les droits permis par le Code civil, notamment la vente, la location, la donation, la transmission successorale, la constitution de « *garantie pour l'obtention de crédits fonciers* ». Elles peuvent aussi être transformées en titres fonciers par la procédure de confirmation de droit commun (art. 193 Loi de 2013).

Enfin, il faut remarquer une particularité de ce dispositif rural qui existait dans le texte de 2007, c'est la question de la mise en valeur. Et, pour la situer, il faut se référer à l'article 5 du Décret n° 2015-014 du 29 janvier 2015, portant conditions et modalités de mise en valeur des terres rurales. Citons : « *Les terres rurales n'appartenant pas à l'État et aux collectivités territoriales doivent systématiquement être mises en valeur. En cas de défaut de mise en valeur ou d'insuffisance de mise en valeur, ces terres rurales peuvent faire l'objet d'une mise en valeur agricole ou pastorale par toute personne physique ou morale qui en fait la demande et remplit les conditions fixées par le présent décret. – Ne constitue pas un défaut de mise en valeur ou d'insuffisance de mise en valeur le repos momentané imposé au sol dont la durée ne peut être supérieure à cinq (5) ans, pour sa fertilisation naturelle<sup>30</sup> (...)* ». Ce texte justifierait plusieurs commentaires. Nous n'en garderons que le principal : d'abord, il aurait sans doute été plus normal que cette obligation de mise en valeur qui peut avoir pour effet de remettre en cause partiellement, voire

27. Encore une fois il y a une erreur de renvoi dans cet article. Il y est question de l'article 385 qui n'a rien à voir avec la matière; il s'agit plutôt de l'article 356.

28. Il est difficile de comprendre la signification de ce terme tel qu'il est utilisé. On pourrait penser aux modes de détention mais cela reste à préciser. Peut-être dans le décret d'application ?

29. Le détail de la procédure figure dans les lois de 2013 et 2017, mais aussi dans un décret d'application extrêmement important, celui n° 2015-017 du 29 janvier 2015, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Commission de Gestion Foncière de la commune et de la Section Villageoise de Gestion Foncière. La première étant communément désignée par son acronyme CoGeF, et la seconde par le sien SVGF.

30. Il existe un terme technique, établi, dont l'utilisation ne saurait être connotée, c'est celui de « jachère », mais il est vrai qu'il était utilisé dans les textes antérieurs.

totalemment, la propriété foncière ait été inscrite dans la loi. En principe, un décret n'est utilisé que pour fixer des dispositifs d'application de la loi. Or, dans la Loi de 2013, la question de cette mise en valeur est traitée aux articles 365 et suivants, sans que ne soit jamais affirmé qu'il pourrait s'agir d'une obligation dont la violation pourrait remettre en cause la propriété (du moins dans son plein exercice mais non dans son existence puisque la solution retenue par le législateur, déjà en 2007, consiste à permettre à une tierce personne de se substituer au propriétaire pour assurer la mise en valeur).

TABLEAU 2. **Gestion domaniale et foncière au Bénin**

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
<b>Domaine public État et acteurs publics légalement désignés</b>	Domaine public naturel et domaine public artificiel (biens énumérés par la loi ou classés)	Incessibilité. Imprescriptibilité. Insaisissabilité.	Concessions et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou circonscriptions administratives (département, sous-préfecture, circonscription urbaine). Collectivités décentralisées.
<b>Domaine privé de l'État</b>	Terrains immatriculés au nom de l'État. Terrains n'ayant jamais été ni occupés ni revendiqués (terrains vacants et sans maître).	Droit commun de la propriété privée. Droits régaliens : • expropriation ; • préemption. Droits domaniaux : • concessions. Ou gestion comme un propriétaire privé.	Concessions. Cessions, locations, donations, etc.	État : ANDF et bureaux communaux du domaine foncier Cadastre. Administration territoriale pour attributions provisoires.
<b>Domaine privé des collectivités décentralisées</b>	Terrains confirmés au nom des collectivités décentralisées. Terrains en déshérence. Terrains n'ayant jamais fait l'objet d'une appropriation.	Droit commun de la propriété privée. Droits régaliens : • expropriation ; • préemption. Droits domaniaux : • concessions. Ou gestion comme un propriétaire privé.	Registre foncier et confirmation des droits	Bureaux communaux du domaine et du foncier
<b>Propriété privée confirmée et enregistrée (immatriculée)</b>	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Droits de disposition : cession, donation, location, etc.	Registre foncier. Immatriculation et inscriptions.	Propriétaires. ANDF.
<b>Propriété privée attestée pour les terrains ruraux coutumiers</b>	Terrains détenus par des usagers, en vertu de coutumes ou pratiques locales	Terrains considérés comme « appropriés » et donc objet des actes du Code civil	Enregistrement villageois et attestation de droits. Certificat de propriété.	Détenteurs villageois de terres rurales. Maires. Section villageoise de gestion foncière.
<b>Domaine coutumier (il devrait être désormais inclus dans la propriété privée attestée puis éventuellement certifiée)</b>				

## ● Organisation administrative

L'organisation administrative de la gestion domaniale est relativement déconcentrée. Dans la pratique, comme c'est trop souvent le cas sur le continent, le suivi administratif est très souvent insuffisant; les registres sont mal tenus, quand ils le sont; les archives ne sont pas gérées dans la durée (alors que c'est un fondement pratique du système de l'immatriculation ou de la confirmation); les procédures de contrôle de mise en valeur ne sont pas respectées. L'administration ne dispose pas des moyens nécessaires. Comme nous l'écrivions dans une édition antérieure, « *la gestion foncière n'est pas meilleure* », même si elle s'améliore petit à petit. Le registre foncier demeure un outil extrêmement centralisé, même si un mouvement de déconcentration est en cours, comme on le verra dans le dispositif d'organisation ci-après. L'informatisation entreprise ne saurait à elle seule régler le problème compte tenu des moyens et compétences nécessaires, même avec des financements extérieurs, qui ne peuvent être permanents.

La gestion foncière rurale fondée sur la Loi de 2007 avait évidemment généré de nouvelles exigences d'administration et de gestion puisque le foncier rural pouvait être régularisé par des commissions villageoises permettant l'établissement du plan foncier rural (PFR) et de certificats personnels au profit des détenteurs reconnus. Ce nouveau dispositif avait impliqué la mise en place, au niveau des communes (et des villages), de nouveaux services en charge des questions domaniales (pour le domaine public et privé communal) et du foncier (pour la mise en œuvre de la procédure PFR). De même, la réforme entreprise en 2013 et 2017 a-t-elle généré de nouveaux besoins d'administration.

Le dispositif actuel peut donc être présenté comme suit :

- >> Au sommet du dispositif administratif, on trouve une autorité faitière, l'**Agence nationale du domaine et du foncier** (ANDF), établissement public à caractère technique et scientifique, disposant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ainsi qu'en dispose l'article 416 de la Loi de 2013 : « *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)* ». En vertu de l'article 418, l'Agence est « *investie d'une mission de sécurisation et de coordination de la gestion foncière et domaniale au plan national, l'Agence est aussi chargée de la mise en œuvre des politiques, stratégies et programmes de l'État en matière foncière et domaniale* ». Cette Agence est placée sous l'autorité du ministre en charge des Finances. Comme établissement public, elle dispose d'un conseil d'administration (art. 416 nouveau, Loi de 2017). Par ailleurs, curieusement, alors qu'elle n'est instituée qu'à l'article 416 dans le texte de loi, c'est à différents articles antérieurs à celui-ci qu'il faut rechercher certaines compétences de cette Agence. Par exemple, aux articles 190 et 191, sont fixées les modalités de l'accessibilité des données détenues par l'Agence et ses différents services. Des informations supplémentaires sont disponibles sur le site de l'Agence<sup>31</sup>. L'Agence est représentée au niveau communal par des bureaux, actuellement au nombre de quatorze, couvrant donc toutes les communes du pays (voir infra).
- >> Toujours au niveau central du dispositif administratif, on trouve le **Conseil consultatif foncier**, régi par le Décret n° 2015-007 du 29 janvier 2015, portant attributions, organisation et fonctionnement du Conseil consultatif foncier (CCF). « *Organe administratif consultatif placé sous la responsabilité du représentant du Président de la République* » (art. 2 du Décret n° 2015-007), sa composition est fixée par l'article 425 de la Loi de 2013 portant Code foncier et domaniale. On notera que, si les universités sont représentées, il n'en va pas de même des communes pourtant cadre local essentiel de la gestion foncière. Le Conseil a un certain nombre d'attributions listées par l'article 4 du Décret, incluant par exemple de « *mettre en synergie les différents organes à tous les niveaux de la gestion du patrimoine foncier national; – impulser le débat national sur la réforme foncière et la mise en œuvre de la politique foncière et domaniale au Bénin; proposer au Gouvernement les règles et procédures de gestion du foncier* ».
- >> Au niveau central, encore, avait été créée en 2009 la **Commission nationale d'appui à l'obtention du titre foncier** (CNAO-tf) instituée par le Décret n° 2009-30 du 16 février 2009, qui traduisait la volonté de l'État béninois de prioriser à nouveau le titre foncier. Même s'il s'agissait surtout de

31. <https://www.andf.bj> (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2022).



favoriser la transformation des permis d'habiter urbains en titres (et ce, dans le cadre d'un projet financé par le MCA-Bénin), et même si le ministre en charge de la Réforme foncière était aussi celui de l'Habitat, cette Commission avait reçu un mandat de transformation des permis d'habiter « *et autres droits d'occupation* » ; cela devait-il inclure-il les nouveaux certificats de la politique foncière rurale ? Cette Commission avait été instituée pour cinq années « *à compter de la date de signature du présent décret* ». Donc, elle est supposée avoir mis un terme à ses activités depuis février 2014. Il n'a pas été possible d'avoir confirmation de cette situation.

- >> Toujours au niveau central, il faut enfin noter l'existence du **Fonds de dédommagement foncier** (FDF), régi par le Décret n° 2015-008 du 29 janvier 2015, en application des articles 538 et suivants de la Loi de 2013. Le Fonds « *est un établissement public à caractère technique et scientifique de type spécifique doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière* » (art. 2 Décret n° 2015-008). Cette institution originale (on trouve très rarement la même dans d'autres pays) a pour missions notamment : « *d'apporter un concours financier à l'accès de l'État et des collectivités territoriales à la terre au Bénin (...); – d'assurer le financement des procédures dans les cas prévus par le Code foncier et domanial : \* des procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique et les dédommagements y afférents; \* des procédures d'exercice du droit de préemption; (...); – d'apporter des concours financiers à l'Agence nationale du domaine et du foncier dans la mise en œuvre de sa politique foncière* » (art. 4 Décret n° 2015-008). Le Fonds est doté d'un conseil d'administration et d'une direction. Au sein du conseil, on remarque, outre les membres permanents représentant des ministères et l'ANDF, des membres non permanents qui en fait sont six maires représentant chacun deux départements (art. 8 du Décret n° 2015-008).
- >> Le **Cadastre** est régi par les dispositions du Chapitre IV du Titre VIII de la Loi de 2013, modifiée en 2017. L'article 542 est très important : « *Il est institué le Cadastre pour la gestion de l'ensemble des documents administratifs et techniques décrivant la propriété foncière. – Le Cadastre constitue un garant essentiel de la propriété foncière. De par sa nature, il ne peut enlever ni conférer un droit de propriété* ». « *Le Cadastre est installé au sein de l'organe en charge de la confirmation des droits fonciers. Il est organisé à l'échelle nationale et communale* » (art. 455 Loi de 2013). Comme on le comprend, le législateur a voulu prendre toutes les précautions utiles pour limiter sinon empêcher toutes les dérives que l'on constate souvent au cours des interventions du Cadastre dans les procédures foncières.
- >> Des **bureaux communaux du domaine et du foncier** sont les services déconcentrés de l'Agence nationale, et les relais opérationnels de celle-ci. Notamment, comme en dispose l'article 149 de la Loi de 2013, « *les bureaux communaux du domaine et du foncier sont dotés de registres fonciers dans lesquels les droits sujets à inscription conformément au présent Code sont enregistrés* ». La vraie question est évidemment celle de l'implantation effective de ces bureaux dans toutes les communes de la République ; ces bureaux sont placés sous l'autorité des « *régisseurs fonciers* » qui remplacent donc les conservateurs, avec un régisseur principal à Cotonou et des régisseurs communaux dans les autres communes.
- >> Au niveau local, on trouve encore, outre les bureaux communaux de l'ANDF précités, les institutions en charge des procédures liées au plan foncier rural en l'occurrence le maire de la commune, la Commission de gestion foncière de la commune (CoGeF) et la Section villageoise de gestion foncière (SVGF) (art. 352 nouveau Loi de 2017).

## ● Pratiques foncières

Dans la pratique, ce régime domanial et foncier légal demeure totalement virtuel. La « démocratisation » a eu pour effet de redynamiser les pratiques abusivement fondées sur des revendications coutumières, mais qui constituent l'essentiel de la vie domaniale et foncière, en particulier dans les zones où se fait sentir la demande de terrains, notamment les zones rurales du Sud, et celles périurbaines des villes les plus en croissance.

Cette situation est ainsi décrite par un juriste béninois spécialisé : « *En milieu urbain et à sa périphérie, la mutation vers la propriété privée fut très rapide à cause de l'urbanisation qui ne pouvait se réaliser*

sans un morcellement individualisé de l'espace et sans l'appropriation privée des immeubles. (...) La zone rurale est incontestablement le domaine de prédilection du droit coutumier, essentiellement oral »<sup>32</sup>.

La législation théoriquement en vigueur est pratiquement ignorée. Il existerait environ 40 000 titres fonciers et 50 000 requêtes d'immatriculation en attente en 2018, pour l'essentiel respectivement gérés et instruites à Cotonou<sup>33</sup>. À la même époque, selon la même source, l'administration n'avait reçu aucun dossier de demande de confirmation de droit de propriété foncière et, quelques mois plus tard, cela continuait. Comme s'il était difficile de faire comprendre que la confirmation remplaçait l'immatriculation et l'inscription au livre foncier. Il sera intéressant de suivre l'évolution des choses car cela pourrait montrer les limites de ces actions prétendument innovantes. La mise à jour de ces titres, en particulier pour les inscriptions obligatoires au livre foncier des actes juridiques modifiant ou affectant la propriété, est loin d'être certaine<sup>34</sup>.

Il serait intéressant aussi de voir comment seront traités les nombreux permis d'habiter qui ont été délivrés dans des conditions qui ne respectent pas la loi (en particulier, les terrains préalablement immatriculés au nom de l'État), lors de la demande de leur mutation en titre foncier. C'est une des raisons importantes avancées pour justifier une politique d'appui à la régularisation de la situation juridique des terrains par la transformation des permis d'habiter en titres fonciers dont la Commission (CNAO-tf) évoquée plus haut devait être un acteur principal. Il n'a pas été possible de trouver un rapport de fin de mission de la Commission dont on sait, selon des interlocuteurs locaux, qu'elle a rencontré de nombreuses difficultés et qu'elle n'a pas été en mesure de remplir ses objectifs en termes de nombre de procédures achevées de transformation de permis d'habiter en titres fonciers<sup>35</sup>.

On rappelle aussi que les droits dits « coutumiers » sont fréquemment reconnus par l'administration comme les fondements de multiples transactions foncières, notamment dans les zones périurbaines et dans les zones rurales où la pression foncière est la plus forte. Le dispositif PFR a apporté des remèdes à ces situations mais, comme on l'a vu, il implique une gestion administrative et juridique rigoureuse et, désormais, les certificats fonciers ruraux devraient évoluer vers les titres fonciers. Restent les attestations des maires, mais, pour l'instant, les informations sont trop rares pour être significatives.

Finalement, on peut considérer que tout cela se traduit par une absence quasi totale de maîtrise de la gestion de l'espace, en zone rurale comme en zone urbaine, par les autorités administratives en charge, celles centrales et celles déconcentrées<sup>36</sup>. Cette situation a des conséquences d'autant plus lourdes dans les villes et les villages, petits ou grands, et surtout à leur périphérie, comme dans les zones rurales où la demande foncière est forte. Faute d'organisation, cette croissance de l'occupation non maîtrisée de l'espace se traduit par des problèmes multiples, de tous ordres, mais aussi par une insuffisance chronique des ressources publiques (fiscales et parafiscales) dont les plus importantes ont une assiette foncière, et enfin par une multiplication des conflits fonciers que les structures actuelles ne sont plus à même d'arbitrer dans des conditions normales.

## ● Les conflits fonciers

Comme on l'aura compris à la lecture de la partie consacrée aux pratiques foncières, les conflits fonciers sont de plus en plus nombreux, se multipliant avec le nombre de transactions « privées » portant sur des terrains dits coutumiers, mais aussi désormais avec le nombre d'opérations placées sous l'emprise du droit moderne, même (et peut-être surtout) lorsque l'administration intervient pour régulariser les actes fonciers. Cela est particulièrement vrai dans les zones périurbaines : celles où se développent les

32. CRINOT Lazare, *op. cit.*, note 15, p. 93.

33. ANDF, <https://www.andf.bj> (consulté le 4 juillet 2022).

34. Il faudrait plutôt dire « assurément incertaine » car la pratique généralisée des indivisions comme mode de liquidation des successions aboutit dans les zones urbaines à des situations foncières inextricables qui affectent naturellement d'abord les titres fonciers, et de manière aggravée à chaque nouveau décès. Ces indivisions sont d'ailleurs affichées dans la rue par des plaques désignant le nom de la famille indivisaire.

35. PLANÇON Caroline, HILHORST Thea, O'SULLIVAN Michael, SELOD Harris, *Review of Land Tenure Policy in Benin*, World Bank Advisory Services and Analytics report, 2017.

36. « Même pour accéder à des zones faisant partie du domaine public naturel selon les textes en vigueur (vallées des fleuves, zones marécageuses, forêts classées), l'État se sent généralement obligé de sensibiliser d'abord les populations riveraines utilisatrices, ou présumées propriétaires en particulier. » (CRINOT Lazare, *op. cit.*, note 15, p. 99).

lotissements, celles où se manifestent les plus gros appétits fonciers, celles aussi où les transactions portent sur des terrains coutumiers dont l'état juridique est loin d'être établi, souvent des terrains résultant de l'identification de parcelles issues de « partages » effectués unilatéralement par un indivisaire successoral. Le régime de ces terres change avec la transformation de leur vocation, de l'agriculture vers l'habitat et les activités urbaines, qui implique un accroissement des sites de pression foncière, mais aussi une extrême diversification de la conflictualité. Il y a une quinzaine d'années, le ministère de l'Intérieur, quant à lui, avait même dû mettre en place une commission *ad hoc* chargée des arbitrages, de manière à essayer de régler un certain nombre de ces litiges avant qu'ils ne soient soumis à l'appréciation des tribunaux. Ce qui n'excluait pas, au contraire, comme presque partout ailleurs, que les litiges soient d'abord portés devant les autorités « traditionnelles », celles reconnues par l'administration, voire au premier niveau de celle-ci, c'est-à-dire devant les sous-préfets qui légalement avaient la charge de ces médiations, ce que les lois de 2013 et 2017 ont maintenu.

Comme nous le rappelions dans l'édition précédente, « *une des caractéristiques fondamentales de la sociologie africaine est qu'elle a horreur des voies juridictionnelles de règlement des conflits, de sorte qu'en matière contentieuse, celles-ci ne sont qu'un ultime recours après l'échec de toutes les autres voies : transaction, négociation et conciliation* »<sup>37</sup>. Même si la situation évolue en même temps que la société, il est clair aussi que la méfiance à l'égard des juridictions existe toujours, aujourd'hui fondée autrement, notamment sur la corruption, l'incompréhension des décisions prises. Le Bénin n'échappe pas à cette approche de défiance. Ce n'est donc que faute de règlement en amont, que nombre de litiges arrivent au tribunal civil, compétent pour les questions foncières (les questions domaniales relèvent, elles, du tribunal administratif). Les décisions de ces tribunaux, souvent très lentes, sont, de plus, souvent discutables juridiquement dans la mesure où les principes de droit ne sont pas respectés, pour des raisons différentes et multiples qui n'excluent pas les pressions de caractère financier. On peut constater par exemple la validation de transactions portant abusivement sur des terrains immatriculés, au mépris des indications fournies par le livre foncier et par le titre foncier, et donc en violation flagrante de la loi. La plupart des usagers sont alors extrêmement réticents à en arriver à ce stade. Cette attitude est sans doute un des facteurs dominants d'incitation à l'établissement de documents administratifs, certains pour légaliser des transactions dont chacun sait qu'elles peuvent être discutées, voire remises en cause.

Et, comme on l'a vu au point précédent, malheureusement, la « modernisation » de la société a pour effet de multiplier les conflits mais surtout de les diversifier, les conflits traditionnels s'ajoutant aux plus « modernes ». Là où auparavant on se battait surtout pour des problèmes de limites, voire de partage des droits intra-familiaux, on constate une augmentation et surtout une diversification des conflits largement motivées par des enjeux financiers : une monétarisation de la terre souvent amplifiée, dans les zones urbaines et périurbaines, par les « pratiques » non seulement des acteurs privés mais aussi, et beaucoup, par celles des acteurs publics, ou parapublics comme les notaires ou les géomètres.

Un document publié par une agence spécialisée, Infos et Conseils, le 26 février 2021, sous le titre « Tout savoir sur la mafia foncière au Bénin », en dit long sur à la fois les faits et les conséquences de ceux-ci. Pour ne citer que quelques extraits : « *La mafia foncière fait quotidiennement des victimes au Bénin. Si certaines d'entre elles arrivent à se remettre des pertes que cela leur occasionne, d'autres y laissent la vie ou portent de véritables séquelles. (...) La mafia foncière est un mal qui profite de plusieurs insuffisances du foncier au Bénin, des malversations des préposés de l'administration et des individus sans foi ni loi, issus souvent de groupes sociocommunautaires bien connus (...)* » ; « (...) Elle implique enfin des acteurs étatiques (agents administratifs, autorités locales et décentralisées, maires, préfets, magistrats, officiers de justice, mais aussi des acteurs non étatiques (acquéreurs, propriétaires terriens<sup>38</sup>, comités de lotissement, géomètres, etc.) ». Parmi les facteurs de cette situation mafieuse, on compte la corruption dans l'administration foncière et les faiblesses de la législation foncière ; celle-ci « *reste largement tributaire du droit coutumier qui est largement dominant dans les règles applicables au foncier. N'oublions pas que la terre n'est pas seulement au Bénin un facteur de production, mais surtout un héritage des ancêtres et l'objet de culte et de vénération* ». Et il ne faut pas croire que l'évolution législative (avec les textes de 2013 et 2017) règle le problème car « *les mafieux, toujours plus ingénieux, ont décelé de nouvelles failles*

37. CRINOT Lazare, *op. cit.*, note 15, p. 100.

38. Il s'agit des propriétaires « coutumiers », notamment les Tofins, largement présents à Cotonou et à Abomey Calavi.

*en profitant de l'interprétation des nouvelles dispositions », et ils pratiquent de nouvelles formes d'occupation illégale des terrains d'autrui, de falsification des titres de propriété à partir de la numérisation, de bradages du domaine public. Pour finir sur un ton plus positif, l'article conclut : « Enfin, l'objectif n'est pas de vous effrayer. Mais comme partout en Afrique, les batailles pour la terre impliquent des réalités parfois mystiques. Au-delà de toutes mesures ou précautions rationnelles, il n'est pas superflu de vous armer spirituellement pour résister aux attaques qui seront entreprises contre votre personne. Quoi qu'il en soit, la terre est une bénédiction de Dieu ou des ancêtres selon votre croyance ».*

Enfin, comme ailleurs, il s'y ajoute depuis deux décennies une multiplication des conflits liés à des investissements d'infrastructures ou agricoles impliquant de grandes emprises foncières, et devraient s'y ajouter prochainement ceux, fréquents dans tous les pays, liés aux rapports entre les entreprises minières ou d'exploitation de carrières et les exploitants ruraux.

## **IV. L'intervention des collectivités locales dans la gestion des terres**

---

Depuis la Loi sur le Foncier rural de 2007, la commune, qui ne disposait jusque-là que de compétences très réduites en matière domaniale et foncière, était dotée d'une compétence de gestion foncière assez étendue sur les terrains ruraux, proportionnelle à la disparition de la présomption de domanialité qui appartenait à l'État sur tous les terrains non titrés. Depuis, comme on l'a vu, la Loi de 2007 a été abrogée et remplacée d'abord par celle de 2013 puis par celle de 2017 modifiant la précédente. Par ailleurs, il faut tenir compte des dispositions de la Loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021, portant Code de l'administration territoriale, dont nous avons traité au point II ci-dessus, pour ce qui touche à la gestion du domaine et des biens communaux.

Le législateur précise dans l'article 247 de la Loi n° 2021-14 que « *le domaine communal comprend le domaine public et le domaine privé. Ils sont régis par les dispositions du Code foncier et domanial, et de la loi portant protection du patrimoine culturel en République du Bénin* ». Ces dispositions appellent quelques commentaires complémentaires. Comme cela est indiqué à l'article cité, il faut donc se référer au Code foncier et domanial pour en savoir plus. Le problème est que les dispositions dudit Code sur le sujet ne sont pas claires.

### **● Le domaine public des collectivités territoriales**

Concernant la consistance du domaine public, le texte mélange celui de l'État et celui des collectivités, comme en atteste l'article 263 de la Loi de 2013 : « *Le domaine public immobilier de l'État et des collectivités territoriales est constitué de l'ensemble des biens fonciers et immobiliers classés ou délimités, affectés ou non à l'usage du public. – Il comprend le domaine public naturel et le domaine public artificiel* ». Suivent des articles établissant la consistance du domaine public naturel (art. 264 Loi de 2013), et artificiel (art. 265 Loi de 2013), sans qu'aucune précision ne soit donnée sur la répartition entre l'État et les collectivités territoriales.

Les seules indications « utiles » (si l'on peut dire) sont dans les articles 266 pour le domaine naturel et 267 pour celui artificiel. Le premier dispose : « *Le domaine public naturel est déterminé et délimité par la loi. – Les biens fonciers et immobiliers visés doivent être confirmés [autrement dit, immatriculés et enregistrés] au nom de l'État ou des collectivités territoriales. – La confirmation des droits fonciers des biens immeubles du domaine public naturel de l'État et des collectivités territoriales doit être précédée de la délimitation desdits biens par un décret pris en Conseil des ministres ou par un arrêté du maire.* » (On peut se demander comment le maire peut établir un arrêté si le cadre légal n'existe pas!)

Il manque donc, dans le texte, le principe attribution des composantes des domaines publics de l'État d'une part, des collectivités d'autre part, qui figurait précédemment dans le Code de l'Administration territoriale de 1997, remplacé par celui de 2021 qui renvoie au Code domanial et foncier de 2017 qui ne semble pas contenir de disposition *ad hoc*.

## ● Le domaine privé des collectivités territoriales

Concernant le **domaine privé des collectivités territoriales**, les choses sont un peu plus claires, le Code foncier et domanial contenant un certain nombre d'articles spécifiques.

Les dispositions sont d'abord relatives à la consistance de ce domaine privé. C'est en particulier l'objet de l'article 286 nouveau de la Loi de 2017 qui dispose : « *Le domaine privé immobilier des collectivités territoriales est constitué : – des terres et biens immeubles dotés de titres fonciers au nom de la collectivité territoriale; – des terres et biens immeubles acquis par la collectivité territoriale selon les règles de droit commun en vigueur; – des terres et biens immeubles acquis à titre de propriété par la collectivité territoriale hors de ses limites territoriales; – des terres en déshérence; – des terres et biens immeubles acquis selon la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique ou par l'exercice du droit de préemption; du domaine forestier des collectivités territoriales; des terres qui n'ont jamais fait l'objet d'une appropriation première [à propos desquelles on a signalé plus haut que l'État bénéficiait de la même attribution !]* ».

Le domaine privé communal est géré par délibération du conseil communal (art. 291 Loi de 2013), selon des modalités classiques. Au demeurant, il est question de la gestion de ce domaine communal dans deux sections successives, avec un intitulé légèrement différent, comme si pour le rédacteur le « *domaine communal* » (Section III du Chapitre III) était différent du « *domaine privé immobilier des collectivités territoriales* » (section IV du même chapitre).

**TABLEAU 3. Tableau de synthèse : acteurs locaux, décentralisation et foncier au Bénin**

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Personne morale	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
<b>Département</b>	Circonscription administrative	Non	Non	Domaine privé de l'État. Terrains immatriculés au nom de l'État.	Action déconcentrée de l'État. Lotissements. Authentification des actes.	Contribution foncière sur propriété bâtie et non bâtie. Taxe et redevance pour occupation du domaine public.	Domaine public naturel. Domaine forestier. Mines et carrières.
<b>Commune</b>	Collectivité décentralisée	Oui	Oui	Domaine privé communal	Oui	Oui	Domaine forestier communal
<b>Arrondissement</b>	Circonscription administrative	Non	Non	Non	Non	Non	Non
<b>Village</b>	Circonscription administrative	Non	Non	Non	Non	Non	Non
<b>Quartier de ville</b>	Circonscription administrative	Non	Non	Non	Non	Non	Non

Remarques :

(1) CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée, etc.; CA : circonscription administrative.

(2) Le pouvoir domanial est ici considéré comme celui de participer, directement ou indirectement, à la gestion des terres pas encore placées sous un statut de droit écrit, par exemple les terres vacantes et sans maître. Il ne s'agit donc, en aucun cas, du pouvoir de gérer le patrimoine foncier de l'acteur considéré.



Plus précisément, « *la gestion des terres et biens immeubles de la commune relève de la compétence du maire* » (art. 300 Loi de 2013), les cessions ou locations devant être autorisées par délibération du conseil communal ou municipal (art. 301 et art. 312 Loi de 2013). Le maire est assisté par la commission de gestion foncière, structure communale, qui comporte des sous-commissions d'arrondissement et des sections villageoises (art. 304 Loi de 2013). Ces biens peuvent être affectés, cédés, loués, mais aussi mis en concession.

## V. Les ressources locales à base ou à référence foncière

Les ressources locales à base foncière sont d'abord fiscales. Le Code général des Impôts (CGI) de 2022, disponible sur le site du ministère des Finances du Bénin, établit un dispositif relativement simple consistant dans une taxe foncière unique (TFU), dans les articles 151 et suivants. « *La taxe foncière unique est une contribution annuelle sur les propriétés foncières sises en République du Bénin* » (art. 151 CGI). Il est donc important de préciser à quels biens s'applique cette TFU. C'est l'objet de l'article 152 : « *Sont soumises à la contribution les propriétés foncières bâties ou non bâties. 1) Les propriétés bâties sont les constructions fixées ou à demeure, telles que maisons, fabriques, manufactures, usines et en général tous les immeubles construits en maçonnerie, fer, bois, ou autres matériaux. – Sont assimilés aux propriétés bâties les terrains non cultivés, employés à un usage commercial ou industriel, tels que chantiers, lieux de dépôts de marchandises et autres emplacements de même nature. 2) Constituent des propriétés non bâties, les constructions légères, notamment les kiosques, tonnelles, pavillons, guérites, cases construites en paille, en banco, simplement posées sur le sol ou démunies de fondations en maçonnerie. Toutefois, si ces constructions sont productives de revenus ou affectées à un usage commercial, elles sont imposables suivant le régime des propriétés bâties* ».

Sont exemptés de cette taxe un certain nombre de cas parmi lesquels on peut citer : « (...) c) *Les terrains cultivés ou effectivement utilisés au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition pour la culture maraîchère, florale ou fruitière, ou pour la production de plants et semis, lorsque ces terrains sont situés en dehors d'un périmètre fixé par arrêté municipal pour chaque commune ou localité; d) les immeubles servant aux exploitations agricoles pour loger les animaux ou serrer les récoltes; e) les terres de culture de cinq hectares ou moins d'un seul tenant lorsque le propriétaire ne possède aucune autre terre de culture; (...)* » (art. 153 CGI).

Cette taxe est due pour l'année entière par le propriétaire au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de l'imposition (art. 156 CGI), et, « *en cas d'impossibilité d'accéder au propriétaire, le possesseur, le mandataire, le locataire, le légataire ou tout autre ayant droit est tenu d'acquitter ladite taxe pour le compte du propriétaire* » (art. 156 al. 3).

Autre point important, l'article 159 dispose : « *1) Les taux de la taxe foncière unique sont fixés chaque année par les conseils municipaux ou communaux et ne peuvent excéder les limites ci-après : a) commune dotée du Registre foncier urbain (RFU) : 3 à 7 % pour les propriétés non bâties; 4 à 8 % pour les propriétés bâties. b) autres communes : 4 à 6 % pour les propriétés non bâties; 15 à 30 % pour les propriétés bâties (...). Le produit de la taxe foncière unique est affecté au budget de la commune sur le territoire de laquelle elle est assise, sous déduction de 10 % représentant le coût administratif de l'impôt* » (art. 159 CGI).

Ce dispositif repose très largement sur la bonne volonté des contribuables, sauf dans les communes dotées du Registre foncier urbain qui facilite largement les contrôles sur le terrain. L'article 161 précise les modalités de ces déclarations : « *1) Les contribuables sont tenus de déclarer leurs propriétés foncières, par simple lettre, au service des Impôts, dans un délai de trente jours suivant l'acquisition ou l'achèvement des constructions desdites propriétés (...); 3) les propriétaires et principaux locataires et en leur lieu et place les gérants d'immeubles, sont tenus de fournir par écrit aux agents chargés de l'assiette de l'impôt, au plus tard le 10 décembre de chaque année, une déclaration indiquant au jour de sa production : a) les nom et prénoms de chaque locataire, la consistance des locaux qui leur sont loués, le montant du loyer principal et, s'il y a lieu, le montant des charges; b) les nom et prénoms de chaque occupant à titre gratuit et la consistance du local occupé; c) la consistance des locaux occupés par le déclarant lui-même; d) la consistance des locaux vacants (...)* ».

Des dispositions du CGI permettent d'établir des voies et moyens pour favoriser leur application. C'est notamment l'objet de l'article 165 qui mérite donc d'être cité : « 1) *Le paiement régulier de l'impôt crée une présomption de propriété*<sup>39</sup>. – À l'inverse le non-paiement de l'impôt peut également être considéré comme une présomption de non-propriété par les autorités compétentes. 2) *Tout acte translatif de la propriété ou de son usage, toute autorisation de lotir, de construire ou d'habiter, toute attribution de titre foncier et d'une façon générale tout acte attribuant un droit de propriété ou d'usage d'un bien taxable n'emporte effet qu'autant qu'il comporte la mention certifiée conforme par les services fiscaux : le propriétaire du bien est à jour de ses obligations au regard de la taxe foncière unique* ».

## VI. La gestion des ressources naturelles

Comme cela est indiqué plus haut, le Code foncier et domanial de 2013, tel que modifié par la Loi de 2017, couvre un champ qui dépasse largement le foncier puisqu'il touche nombre de ressources naturelles. Mais on n'en est pas encore à une véritable législation sur l'ensemble des ressources naturelles, renouvelables et non renouvelables. Nous nous intéresserons ici plus particulièrement aux liens entre foncier et forêts d'une part, foncier et mines et carrières d'autre part, dans la mesure où ce sont les domaines où la concurrence foncière peut se faire la plus vive.

### ● La forêt et le foncier

Le Bénin, comme presque tous les pays de la zone, dispose d'une législation forestière relativement élaborée, même si très classique. Ce régime forestier est établi par la Loi n° 93-009 du 2 juillet 1993, portant régime des forêts, laquelle est demeurée jusqu'ici inchangée<sup>40</sup>, du moins pour l'essentiel, même si la Loi de 2013 portant Code foncier et domanial, telle que modifiée par celle de 2017, inclut un certain nombre de dispositions sur les ressources naturelles, dont les ressources forestières. Il faut y ajouter les dispositions du Décret n° 96-271 du 2 juillet 1996, portant application du régime forestier.

La définition des forêts est établie par l'article 2 de la Loi n° 93-009 de 1993 : « *Aux termes de la présente loi, constituent des forêts les terrains comportant une couverture végétale arbustive à l'exception des cultures agricoles et susceptible : – soit de fournir du bois ou des produits autres qu'agricoles ; – soit d'abriter la faune sauvage ; – soit d'exercer un effet indirect sur le sol, le climat ou le régime des eaux* ». On remarque l'utilisation du qualificatif « arbustive » qui évidemment n'a pas tout son sens ici ; les arbres aussi ont leur place dans la forêt. Sans doute sommes-nous en présence d'une maladresse rédactionnelle. L'article légal est précisé par l'article 2 du décret cité plus haut.

La Loi de 1993 portant régime des forêts identifie, selon une distinction assez courante, trois catégories de forêts : celles dites naturelles, celles semi-naturelles, et celles artificielles (art. 3). Ensuite le texte distingue les forêts publiques de celles privées.

Les **forêts privées** « *sont celles qui font l'objet d'un titre de propriété ou de jouissance au nom d'un particulier ou d'une personne morale de droit privé* » (art. 7 Loi 1993). « *Ces forêts ne sont pas sises dans le domaine classé mais elles sont placées sous un régime de protection* » légalement établi (art. 4 Décret précité).

Les **forêts publiques** sont fixées par l'article 4 de la loi. Celui-ci dispose que « *les forêts de l'État sont celles appartenant aux personnes morales de droit public* », ce qui pose évidemment la question de leur répartition entre l'État et les collectivités autonomes. Un arbitrage devra être rendu sur l'interprétation de cette disposition. Il faut par ailleurs tenir compte des dispositions nouvelles tirées de la Loi de 2013,

39. Notons que le lien entre présomption de propriété des usagers, avis d'imposition et paiement de l'impôt est une démarche intéressante et innovante. Le dispositif n'est certes pas facile à mettre en œuvre, mais cette logique a été étudiée dans d'autres pays comme le Cameroun. De tels dispositifs tendent à proposer des solutions à la transformation de titres précaires détenus de bonne foi et de longue date, de manière paisible, et à prendre en considération les usagers qui se comportent comme des propriétaires en s'acquittant de leurs impôts à base foncière ou non.

40. La politique forestière a été révisée en 2012 mais n'a pas été formellement adoptée par le Gouvernement. D'autres actions ont été menées depuis, dans le même sens, notamment en 2016 et 2018.

portant Code foncier et domanial de l'État, modifiée par celle de 2017. Notamment, l'article 321 de la Loi de 2013 précise : « *Les forêts non appropriées, non détenues en vertu de droits établis ou acquis selon la coutume, appartiennent à l'État ou aux collectivités territoriales. – Les droits devant s'y exercer sont confirmés au nom de l'État ou de la collectivité territoriale concernée selon les procédures légales en vigueur* ». Ces forêts appartiennent soit au domaine public, soit au domaine privé des acteurs publics concernés. Mais, comme on le remarque, le texte ne précise rien quant à la répartition des forêts entre les différents acteurs publics.

L'État dispose de son domaine forestier qui comprend un domaine classé et un domaine protégé<sup>41</sup>, la différence entre les deux consistant dans la procédure de classement qui est intervenue ou non. On notera que les communes concernées par une procédure de classement d'une forêt située en totalité ou en partie sur leur territoire communal participent à la commission qui doit évaluer le dossier et se prononcer sur le classement.

Dans l'un et l'autre cas, l'État peut accorder des droits d'usage à des personnes physiques ou morales, à titre temporaire ou définitif, pour satisfaire un besoin individuel ou collectif. Ces droits d'usage sont « *ceux par lesquels des personnes physiques ou morales jouissent à titre temporaire ou définitif des produits de la forêt en vue de satisfaire un besoin individuel ou collectif* » (art. 23 Loi n° 93-009). Ces droits d'usage peuvent porter sur le sol forestier, sur les fruits et les produits des forêts naturelles, et sur tous les produits à caractère commercial, scientifique ou médicinal. Ils varient selon que l'on est dans le domaine classé ou protégé, ce dernier supportant moins de droits d'usage. On doit remarquer que, dans le domaine classé, les rares droits d'usage susceptibles d'être autorisés ne peuvent l'être qu'au seul profit des populations riveraines et en aucun cas à des fins commerciales.

Les populations riveraines sont par ailleurs associées à l'élaboration des plans d'aménagement obligatoires pour les subdivisions du domaine classé. Pour faciliter les interprétations, les bornages doivent être apparents et une « *cartographie de la zone facilement interprétable par les populations* » doit être élaborée et mise à leur disposition. La mise en œuvre de ces plans d'aménagement peut être réalisée dans le cadre de contrats de gestion forestière conclus avec les collectivités riveraines, mais la loi ne précise pas quelles peuvent être ces collectivités. On peut cependant penser qu'avec la mise en œuvre de la décentralisation, il devrait s'agir des villages et donc des communes de rattachement de ceux-ci.

Par ailleurs, de manière plus générale, les forêts constitutives du Domaine forestier de l'État « *doivent être aménagées, exploitées, protégées et mises en valeur de façon durable et équilibrée. Autant que possible, elles doivent être gérées suivant des méthodes participatives associant les populations riveraines.* »

La Loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021, portant Code de l'administration territoriale en République du Bénin, apporte quelques précisions complémentaires sur les responsabilités des collectivités décentralisées en matière de foresterie et plus largement d'environnement. Ainsi l'article 29 du Code dispose-t-il : « *La commune concourt avec l'État et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire, (...) ainsi qu'à la protection de l'environnement et du cadre de vie* ». Concrètement, cela se traduit par la responsabilité de l'assainissement et des eaux usées (ce qui est classique), mais aussi de la distribution de l'eau potable, de la protection contre les inondations (art. 39 Code de l'administration territoriale), et encore de « *la création, de l'entretien des plantations, des espaces verts et de tous les aménagements publics visant à l'amélioration du cadre de vie. Elle veille à la protection des ressources naturelles, notamment des forêts, des sols, de la faune, des ressources hydrauliques, des nappes phréatiques et contribue à leur meilleure utilisation* » (art. 40 Code de l'administration territoriale).

Au total, on peut estimer que le droit forestier reste fortement domanial, même si certains analystes ont pu considérer en 1999 qu'« *il semble que l'on va vers la privatisation d'une partie de la forêt au Bénin* »<sup>42</sup>.

41. Art. 10 Loi n° 93-009 du 2 juillet 1993, portant régime des forêts en République du Bénin : « (...) Le domaine classé comprend : – les forêts classées ; – les périmètres de reboisement ; – les parcs nationaux et autres aires de protection telles que les zones cynégétiques, les réserves partielles ou totales ; – les reboisements effectués par l'État dans le domaine protégé en vue de la protection de l'environnement. Le domaine protégé comprend : – les forêts protégées constituées par le reste des forêts du domaine de l'État n'ayant pas fait l'objet d'un acte de classement ».

42. SOHOUENOU Epiphane et ADAMON Afize D., *Recueil des textes principaux en matière de droit domanial, de droit de l'urbanisme et de droit foncier*, SERHAU-SEM/ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, Cotonou, 1999, p. 25.

Pour apprécier la réalité de la question forestière au Bénin et la pertinence du Code forestier (Loi n° 93-009), qu'il nous soit permis de citer une note de la Banque mondiale : « *La déforestation est prononcée et s'accélère principalement dans le Nord. Les statistiques nationales font apparaître une perte de 7,6 à 5,9 millions d'hectares de forêts, soit une diminution de la superficie de 14 % et un taux de déforestation de 1,4 % par an entre 2005 et 2015. La contribution du secteur forestier au produit intérieur brut (PIB) reste sous-évaluée. La production de bois ne répond pas actuellement aux besoins de croissance économique du secteur forestier. En 2009, la contribution du secteur forestier au PIB était estimée à 6 %, soit 143 milliards de FCFA (242 millions de dollars). Le Gouvernement du Bénin entend augmenter le volume de bois d'œuvre en le portant à 250 000 m<sup>3</sup> par an grâce à de grandes plantations, l'objectif étant de créer des emplois dans le secteur forestier et d'accroître les recettes publiques* ».

Le Bénin exporte toutefois un volume de bois important, la majeure partie provient, au cours des dernières années, de plantations. Des plantations de bois établies sur 20 000 ha sous gestion déléguée de l'ONAB<sup>43</sup> atteignent une production annuelle de 45 000 à 60 000 m<sup>3</sup>. La demande nationale de bois d'œuvre se situe entre 120 000 et 160 000 m<sup>3</sup> par an. Il n'existe quasiment pas de statistiques sur la production des plantations forestières du domaine protégé gérées par les municipalités et par des particuliers. Ces forêts sont largement dégradées, ce qui réduit leur capacité effective à approvisionner durablement le marché intérieur béninois.

En Afrique de l'Ouest, le Bénin a été l'un des pionniers à lancer un processus participatif de cogestion des forêts. Grâce à ce processus, les communautés bénéficient du recouvrement de l'impôt sur les produits forestiers exploités légalement. La loi dispose que les communautés perçoivent entre 10 et 40 % des taxes sur le bois énergie versées au Trésor par les exploitants forestiers, selon le type d'exploitation. Cette part est destinée à financer les infrastructures de développement communautaire telles que les routes, les ponts et les écoles...

Les principaux facteurs de déforestation sont liés au changement d'affectation des terres du fait de l'agriculture extensive, des activités d'abattage illégal pour le bois d'œuvre et de la production de bois de feu et de charbon de bois. Les facteurs indirects de déforestation et de dégradation des forêts ont trait à la croissance démographique rapide et à la pauvreté persistante ; aux modèles de développement concurrentiels entre les secteurs de production (agriculture, élevage et foresterie) ; à la mauvaise gouvernance forestière et la mauvaise application de la loi ; aux problématiques liées aux droits fonciers ; au manque d'incitation aux mesures de durabilité des activités forestières et agricoles ; et à la menace croissante du changement climatique<sup>44</sup>.

On l'aura compris, comme les autres pays de la région, le Bénin a du mal à protéger son patrimoine forestier, qui représente pourtant un enjeu économique ; les communautés riveraines devraient y trouver leur part, et donc un intérêt à protéger cette ressource.

## ● Les mines, les carrières et le foncier

Le régime des mines et carrières est aménagé par la Loi n° 2006-17 du 17 octobre 2006, portant Code minier et fiscalités minières en République du Bénin, ainsi que par le Décret n° 2008-804 du 31 décembre 2008, portant règlement d'application du Code minier et fiscalité minière en République du Bénin. Le Code, précisons-le, ne s'applique pas aux « *hydrocarbures, liquides ou gazeux qui relèvent de régimes particuliers définis par d'autres lois* » (art. 2 al. 2 Loi portant Code minier), mais aux seuls produits miniers et de carrières. Concernant ces dernières, le Code donne une définition assez classique, largement fondée sur les substances exploitées : « *Sont considérées comme carrières, les gîtes naturels de matériaux de construction, d'empierrement et de viabilité, de matériaux pour l'industrie céramique, de matériaux d'amendement pour la culture des terres et autres substances analogues, à l'exception des phosphates, nitrates, sels alcalins et autres sels associés dans les mêmes gisements ; les tourbières et sablières sont également classées parmi les carrières. Ces substances sont dites substances de carrières* » (art. 10 Code minier). Il dispose ensuite que « *sont considérées mines les gisements de toutes substances minérales ou fossiles qui ne sont pas classées dans les carrières. Ces substances sont dites substances minières* » (art. 10 Code minier).

43. Office national du Bois, chargé notamment de gérer les plantations forestières de l'État.

44. Banque mondiale, « Note sur les Forêts au Bénin », rapport n° AUS0001346, juin 2020.

Le régime minier est fondé sur un certain nombre d'affirmations de principe qu'il convient de citer, celles de l'article 12 du Code : « *La propriété des mines et carrières est distincte de la propriété du sol. – Les mines et carrières appartiennent à l'État et constituent un domaine public particulier dont la gestion est régie par la présente loi. – Les gîtes naturels de substances minières contenues dans le sous-sol ou existant en surface sont, sur le territoire de la République du Bénin, la propriété de l'État et ne peuvent être, sous réserve de la présente loi, susceptibles d'aucune appropriation privée. – Toutefois, le titulaire de titres miniers d'exploitation acquiert la propriété des substances minérales qu'il extrait* ». En clair, contrairement au droit commun, ce qui est sur le sol et dans le sous-sol n'appartient pas forcément au propriétaire du sol. Cela est justifié par le rattachement des mines et carrières au domaine public, « *particulier* » certes, mais de ce fait incessible. Évidemment, on pourrait alors rappeler que le domaine public est inaliénable et que, pour rendre aliénables les produits miniers et de carrières, il conviendrait d'abord de les déclasser, mais c'est sans doute en ce sens qu'il faut considérer les modalités d'exploitation légalement prévues. Quant au dernier alinéa, il règle une question toujours sensible en droit minier, à quel moment « naît » la propriété des substances<sup>45</sup>, ici lors de l'extraction, ce qui est cohérent.

En droit minier béninois, il existe l'autorisation de prospection, celle de recherche et enfin le permis d'exploitation minière. De même existe-t-il l'autorisation d'ouverture et d'exploitation de carrière pour les matières qui s'y rattachent. Comme cela se fait aussi de plus en plus, le Code minier du Bénin inclut un dispositif particulier pour les exploitations artisanales ou semi-industrielles (art. 49 à 55 Code minier).

Un autre point important est relatif aux rapports entre les détenteurs de titres miniers et les propriétaires du sol. Ils font l'objet du Chapitre II du Titre IV de la Loi, articles 113 à 124. Là encore, ce sont des dispositions relativement classiques, même si le texte ne précise pas qui est « propriétaire » et il faut donc faire le lien avec le Code foncier et domanial.

Malheureusement, comme on pourra le constater à la lecture des articles qui suivent, si les modalités sont classiques, la manière de les présenter ou interpréter l'est nettement moins. « *Le titulaire du permis de recherche ou d'exploitation est autorisé à occuper les terrains qui sont nécessaires à son activité de recherche et d'exploitation et aux industries qui s'y rattachent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du périmètre du permis à condition d'en faire la demande auprès du ministre chargé des mines. – Dès réception de la demande d'occupation, si celle-ci est jugée recevable, un arrêté du ministre des Mines pris après avis du Conseil des ministres désigne les terrains nécessaires. Les droits fonciers coutumiers font alors, en tant que de besoin, l'objet d'une immatriculation ou contestation poursuivie d'office par l'administration* » (art. 115 Code minier).

Mais, évidemment, qui dit occupation dit indemnisation des détenteurs du sol ainsi occupé. Cela n'apparaît que de manière incidente, par exemple dans l'article 116 : « *L'autorisation d'occuper n'est accordée : qu'à raison d'une éventuelle procédure de cession de droit prévue par les dispositions relatives à la réglementation de la propriété; qu'après justification par le demandeur du paiement aux propriétaires et titulaires de l'indemnité convenue* ». On lit dans le dernier alinéa qu'il y aurait bien une indemnité négociée entre les parties. Celle-ci, selon l'article 120 du Code, doit « *correspondre à la valeur simple<sup>46</sup> du préjudice causé* » à la propriété superficielle. Les trois articles suivants portent sur la question de l'absence d'accord entre les parties, et la manière de rechercher une solution, laquelle devrait nécessairement permettre l'activité minière, au prix, si nécessaire, d'une expropriation par l'État. L'article 31 du décret d'application de la Loi portant Code minier, soit le Décret n° 2008-804 du 31 décembre 2008, dispose que la demande de permis d'exploitation doit être accompagnée de : « *5) une copie des accords passés avec les propriétaires des sols s'il y a lieu; 6) un certificat d'occupation du site délivré par le maire de la localité abritant le gisement* ». Il y a là des prudences qui pourraient conforter la situation des propriétaires des sols, mais, au moins pour la première citée, le « *s'il y a lieu* » ouvre la porte aux incertitudes.

45. Ce point est important dans la mesure où il permet de dater les modalités de valorisation des produits miniers; jusque-là, les produits sont liés au gîte minier et donc appartiennent à l'État, ce n'est que l'exploitation qui permet leur individualisation, laquelle peut autoriser, si nécessaire, un nantissement afin de garantir un emprunt effectué par l'exploitant minier.

46. On peut imaginer, en cas de désaccord, la difficulté pour le juge d'interpréter le qualificatif « *simple* » appliqué à la valeur du préjudice causé.



Enfin, sur le sujet minier, il ne faut pas oublier la question de la fiscalité spécifique qui pourrait le cas échéant abonder les finances communales. Elle est l'objet du Titre III de la Loi portant Code minier (art. 63 à 97) ainsi que du Chapitre XI du Décret d'application (art. 60 à 62). L'article 63 de la loi est essentiel pour les communes dans la mesure où il organise le partage du produit des redevances *ad valorem* ou proportionnelles entre l'État et les communes, le premier ayant la part belle comme on peut le comprendre en examinant les dispositions concernées : « *Les redevances ad valorem ou redevances proportionnelles collectées par les services des Impôts de la localité abritant les mines et les carrières sont réparties après encaissement par le Trésor public entre le Budget national, l'Administration minière (Direction générale des Mines et l'Office béninois de Recherches géologiques et minières) et les collectivités locales dans les proportions suivantes : – Budget national : 40 % ; – Administration minière : 20 % (DGM, 45 % et OBRGM, 65 %) ; – Collectivités territoriales : 40 %* » (art. 63 Code minier). ●

## Annexe : éléments de législation relatifs au Bénin

### ● Organisation et administration du territoire

- Loi n° 81-009 du 10 octobre 1981 (abrogée par la Loi n° 90-008, mais demeurant largement utilisée pour appliquer celle-ci)
- Loi n° 90-008 du 13 août 1990, portant création, organisation, attributions et fonctionnement des circonscriptions administratives pendant la période de transition
- Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin
- Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes à statut particulier
- Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier des communes en République du Bénin
- Loi n° 98-034 du 15 janvier 1999, portant règles générales pour les élections en République du Bénin
- Loi n° 98-006 du 9 mars 2000, portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin
- Loi n° 2021-14 du 20 décembre 2021, portant Code de l'administration territoriale
- Décret n° 2001-409 du 15 octobre 2001, portant composition, attributions et fonctionnement de la conférence administrative départementale
- Décret n° 2001-410 du 15 octobre 2001, portant modalités d'application de la Loi n° 98-006 du 9 mars 2000, portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin
- Décret n° 2001-411 du 15 octobre 2001, portant composition, attributions et fonctionnement du Conseil départemental de concertation et de coordination et fixant le taux des indemnités de sessions et des frais de déplacement de ses membres
- Décret n° 2001-412 du 15 octobre 2001, portant statut du Secrétaire général de mairie
- Décret n° 2001-413 du 15 octobre 2001, portant modalités d'avances de trésorerie aux communes de la République du Bénin
- Décret n° 2001-414 du 15 octobre 2001, fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil communal
- Décret n° 2001-415 du 15 octobre 2001, fixant la forme et les couleurs de l'insigne distinctif des membres des conseils communaux ou municipaux
- Décret n° 2002-293 du 5 juillet 2002, fixant les formes et conditions de représentation de la commune par le maire
- Décret n° 2002-365 du 22 août 2002, portant création de la Commission nationale des finances locales
- Décret n° 2002-366 du 22 août 2002, déterminant la somme forfaitaire de frais de campagne électorale alloués par l'État aux candidats élus aux élections municipales ou communales
- Décret n° 2002-367 du 22 août 2002, fixant le montant du cautionnement non remboursable à payer par les candidats aux élections communales ou municipales

- Décret n° 2002-376 du 22 août 2002, portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale
- Décret n° 2022-111 du 18 février 2022, portant attributions du préfet, organisation et fonctionnement des départements

## ● Domaines / Foncier

### Textes généraux

- Loi n° 2013-01 du 14 août 2013, portant Code foncier et domanial en République du Bénin
- Loi n° 2017-15 du 10 août 2017, modifiant et complétant la Loi n° 2013-01 du 14 août 2013, portant Code foncier et domanial en République du Bénin

### Domaine public

- Décret du 29 septembre 1928, portant réglementation du domaine public
- Arrêté du 24 novembre 1928, portant modalités d'application du Décret du 29 septembre 1928
- Circulaire du 17 septembre 1942, relative à la délimitation du domaine public
- Décret n° 55-400 du 5 mai 1955 complétant le décret du 29 septembre 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en Afrique
- Arrêté n° 9929/TP du 15 décembre 1955, réglementant l'utilisation des eaux souterraines
- Loi n° 2013-01 du 14 août 2013, portant Code foncier et domanial en République du Bénin
- Loi n° 2017-15 du 10 août 2017, modifiant et complétant la Loi n° 2013-01 du 14 août 2013, portant Code foncier et domanial en République du Bénin

### Domaine privé

- Décret du 15 novembre 1935, portant réglementation des terres domaniales en AOF
- Décret n° 55-580 du 20 mai 1955, portant réorganisation foncière et domaniale en AOF
- Décret n° 56-704 du 10 juillet 1956, fixant les conditions d'application du décret du 20 mai 1955, portant réorganisation foncière et domaniale en AOF
- Loi n° 60-20 du 13 juillet 1960, fixant le régime des permis d'habiter au Dahomey
- Loi n° 60-21 du 13 juillet 1960, relative à l'établissement et à la tenue d'un tableau général des propriétés de l'État
- Loi n° 61-26 du 10 août 1961, relative à la définition et aux modalités de mise en valeur des périmètres d'aménagement rural
- Décret n° 64-276/PC/MFAEP-EDT du 2 décembre 1964, portant modalités d'application de la Loi n° 60-20
- Décret n° 64-164/PC/MFAEP-EDT du 11 septembre 1964, fixant le prix de vente des terrains urbains du domaine privé de l'État
- Ordonnance n° 66-60/PR/MDRC du 28 décembre 1966, modifiant la Loi n° 61-26 du 10 août 1961, relative à la définition et aux modalités de mise en valeur des périmètres d'aménagement rural
- Décret n° 69-150/PR/MTPTPT du 7 juin 1969, portant création de la Commission nationale d'urbanisme
- Décret n° 69-154/PR/MTPTPT du 19 juin 1969, portant création de la Commission départementale d'urbanisme

- Décret n° 64-164/PC/MFAEP-EDT du 11 septembre 1964, fixant les prix de vente et les charges de mise en valeur au mètre carré des terrains urbains du domaine privé de l'État
- Décret n° 2008-422 du 28 juillet 2008 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des Affaires domaniales
- Loi n° 2013-01 du 14 août 2013, portant Code foncier et domanial en République du Bénin
- Loi n° 2017-15 du 10 août 2017, modifiant et complétant la Loi n° 2013-01 du 14 août 2013, portant Code foncier et domanial en République du Bénin

### Propriété foncière

- Décret du 25 novembre 1930, portant régime de l'expropriation pour cause d'utilité publique
- Décret du 24 août 1933, portant modification du Décret du 25 novembre 1930 (dispositions relatives à l'occupation temporaire)
- Loi n° 65-25 du 14 août 1965, portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey
- Arrêté n° 773/MF/EDT du 29 août 1972, portant réorganisation des circonscriptions foncières au Dahomey
- Loi n° 2013-01 du 14 août 2013, portant Code foncier et domanial en République du Bénin
- Décret n° 2015-007 du 29 janvier 2015, portant attributions, organisation et fonctionnement du Conseil Consultatif Foncier
- Décret n° 2015-008 du 29 janvier 2015, portant attributions, organisation et fonctionnement du Fonds de Dédommagement Foncier (FDF)
- Décret n° 2015-009 du 29 janvier 2015, fixant les modalités d'exercice du droit de préemption et de location-vente des immeubles préemptés ou expropriés
- Décret n° 2015-010 du 29 janvier 2015, portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF)
- Décret n° 2015-011 du 29 janvier 2015, portant modalités de cession à titre onéreux, d'aliénation à titre gratuit, de location des terres et biens immeubles du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales
- Décret n° 2015-012 du 29 janvier 2015, fixant les modalités et les conditions d'attribution, de mise en valeur et de reprise des concessions domaniales privées en milieu rural
- Décret n° 2015-013 du 29 janvier 2015, portant composition et fonctionnement type des commissions d'enquête commodo et incommodo, et d'indemnisation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique
- Décret n° 2015-014 du 29 janvier 2015, portant conditions et modalités de mise en valeur des terres rurales
- Décret n° 2015-015 du 29 janvier 2015, fixant les modalités de division et réunion des titres de propriété foncière
- Décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015, portant conditions et modalités d'occupation du domaine public
- Décret n° 2015-017 du 29 janvier 2015, portant attributions, organisation et fonctionnement des Commissions de Gestion Foncière de la Commune et de la Section Villageoise de Gestion Foncière
- Décret n° 2015-018 du 29 janvier 2015, fixant les modalités d'établissement du Plan foncier rural et confirmation des droits fonciers à partir du Plan foncier rural
- Décret n° 2015-029 du 29 janvier 2015, fixant les modalités d'acquisition des terres rurales en République du Bénin

- Loi n° 2017-15 du 10 août 2017, modifiant et complétant la Loi n° 2013-01 du 14 août 2013, portant Code foncier et domanial en République du Bénin
- Décret n° 2018-473 du 10 octobre 2018, portant conditions de délivrance des titres fonciers aux titulaires de permis d’habiter sur les immeubles appartenant à l’État

## ● Environnement/Ressources naturelles

### Environnement

- Loi n° 98-030 du 1<sup>er</sup> février 1999, portant Loi-cadre sur l’environnement en République du Bénin
- Programme national de gestion durable des ressources naturelles, 2008
- Stratégie nationale et plan d’action pour la biodiversité (2011-2020), 2011
- Décret n° 2016-501 du 11 août 2016, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable
- Décret n° 2017-332 du 6 juillet 2017, portant organisation des procédures d’évaluation environnementale en République du Bénin

### Eau

- Loi n° 87-016 du 21 septembre 1987, portant Code de l’Eau en République du Bénin

### Forêts

- Loi n° 93-009 du 2 juillet 1993, portant régime des forêts en République du Bénin
- Décret n° 96-271 du 2 juillet 1996, portant application de la Loi n° 39-009 du 2 juillet 1993, portant régime des forêts en République du Bénin
- Nouvelle politique forestière, 2012

### Mines et hydrocarbures

- Loi n° 2006-17 du 17 octobre 2006, portant Code minier et fiscalités foncières en République du Bénin
- Décret n° 2008-804 du 31 décembre 2008, portant règlement d’application du Code minier et fiscalité minière en République du Bénin

### Pêche, chasse, faune et flore

- Ordonnance n° 66-20/PR/MDRC-SP du 24 avril 1966, portant réglementation générale de la pêche dans les eaux continentales du Dahomey
- Loi n° 87-014 du 21 septembre 1987, portant réglementation de la protection de la nature et de l’exercice de la chasse en République du Bénin
- Stratégie nationale pour la conservation et la gestion des réserves de faune sauvage, 1994, révisée en 2011, pour la période 2011-2020
- Ordonnance n° 66-61/PR/MDRC du 28 décembre 1966, modifiant la Loi n° 61-27 du 10 août 1961, telle que modifiée par la Loi n° 63-8 du 26 juin 1963

## ● Urbanisme/Aménagement

- Décret n° 55-635 du 20 mai 1955, relatif aux groupes d’habitations et aux lotissements dans les territoires relevant de l’autorité du ministre de la France d’Outre-Mer
- Circulaire n° 183 SE/4 du 17 octobre 1938, concernant les modalités d’application du décret du 15 novembre 1935 en matière de lotissement



- Décret n° 69-155/PR/MTPTPT du 19 juin 1969, fixant les conditions d'approbation des projets d'aménagement urbain
- Loi n° 60-20 du 13 juillet 1960, fixant le régime des permis d'habiter au Dahomey

- **Textes divers**

- Loi n° 61-27 du 10 août 1961, portant statut de la coopération agricole
- Loi n° 63-8 du 26 juin 1963, modifiant l'Ordonnance n° 66-60 du 28 décembre 1966, modifiant la Loi n° 61-26 du 10 août 1961, relative à la définition et aux modalités de mise en valeur des périmètres d'aménagement rural
- Loi n° 2001-07 du 9 mai 2001, portant maîtrise d'ouvrage publique