

# Bénin

## I. Le cadre général

Géographiquement, le pays est relativement petit : 112 622 km<sup>2</sup>. La population totale est d'environ 9 millions d'habitants en 2006, très largement concentrée dans le quart sud du pays ; son taux d'évolution moyen est estimé à 3,1 %<sup>1</sup> ; le taux d'urbanisation était estimé pour l'an 2000 à 40,3 % (avec un ralentissement relatif de la croissance urbaine jusque-là largement dominante)<sup>2</sup>. Le Bénin est un pays tourné vers deux pôles d'activités essentiels : l'agriculture (traditionnelle : manioc, igname, maïs, mil, etc., et de rente : palmier à huile, café en diminution, coton, canne à sucre), et les services (activités portuaires et de transit). Il s'agit donc d'une économie faible, comme en atteste le revenu annuel par habitant en 2006 : 540 \$, et une croissance annuelle du PIB par habitant de 1,1 %.

Le Bénin a été caractérisé, à l'époque précoloniale, par un système complexe de royaumes et d'empires<sup>3</sup>. La France a constitué progressivement dès 1896 le Dahomey, lequel a accédé le 1<sup>er</sup> août 1960 à l'Indépendance. En 1991, la Conférence nationale marque le début d'un grand changement politique, institutionnel et économique, concrétisé par la Constitution du 11 décembre 1990.

L'ensemble de cette évolution historique et les caractéristiques géographiques (y compris humaines) ne sont évidemment pas sans conséquences sur l'organisation administrative du territoire, sur la gestion des terres qui en constitue 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, se traduit par de multiples modes d'action des usagers, 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.

## II. L'organisation administrative territoriale

Elle est caractérisée par la mise en place, effective depuis les premières élections communales à l'aube des années 2000, de la décentralisation. Cette décentralisation était un projet politique fort depuis la Conférence nationale, et était affirmée comme une priorité depuis plusieurs 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>4</sup>

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 le tableau suivant :

<sup>1</sup> Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 391.

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

<sup>3</sup> 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 Home, vers le milieu du XVII<sup>e</sup> siècle. Dan Home 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.

<sup>4</sup> 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.

**Tableau : 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
		<b>Commune rurale</b>		Oui	Oui	Conseil communal élu	Maire et adjoints élus par le conseil
		<b>Commune urbaine</b>		Oui	Oui	Conseil communal élu	Maire et adjoints élus par le conseil
		<b>Commune à statut particulier</b>		Oui	Oui	Conseil municipal élu	Maire élu par le conseil
<b>Arrondissement (1)</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 élu

(Dans le tableau, les parties en gras correspondent à la future nouvelle organisation)

Remarques :

1. L'arrondissement est dorénavant le premier niveau de circonscription administrative de la commune ; il est découpé, selon le cas, en villages pour les communes rurales, ou en quartiers dans les communes urbaines.
2. Le nombre total des quartiers et villages est de 3 378.

Ce tableau est la représentation synthétique 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. »*

Cinq textes principaux assurent 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.

#### ● L'organisation administrative déconcentrée

En application des lois de décentralisation et conformément aux décisions des États généraux de l'Administration territoriale de 1994, le dispositif de déconcentration se limite aux préfetures. Celles-ci, précédemment au nombre de six, ont vu leur nombre porté à douze, de manière à assurer une meilleure présence de l'État, ne serait-ce que pour faciliter la mise en place des nouvelles communes décentralisées.

Le département, circonscription administrative, n'a donc ni personnalité juridique, ni autonomie financière.

Il est placé sous l'autorité d'un préfet qui est le représentant de l'État au niveau du département, 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 assure la tutelle sur les collectivités décentralisées ainsi que le contrôle de légalité sur leurs actes et délibérations.

## ● La décentralisation

### . Les caractéristiques générales

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. Il est important de souligner ici le rôle dévolu à la commune par la loi portant organisation des communes en République du Bénin, dans son article 2 : « *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).

Les collectivités territoriales disposent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière (art. 22, loi n° 98-005), 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.

### . Les 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, est aussi placée sous un régime communal, sous réserve de quelques adaptations de celui-ci à l'importance particulière de la commune considérée<sup>5</sup>.

La commune dispose d'un conseil élu, communal pour la commune ordinaire, municipal pour la commune à statut particulier (art. 1, loi n° 97-029), lequel élit en son sein le maire et les adjoints de celui-ci (art. 1 et 3, loi n° 97-029). Le maire est à la fois l'exécutif communal et le représentant de l'État sur le territoire communal.

La commune de droit commun, tout comme celle à statut particulier, ne dispose pas d'un champ de compétence défini comme celui constitué classiquement par les « affaires d'intérêt local ». 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 ; 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 services marchands et les investissements économiques. 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 arrondissements, eux-mêmes subdivisés en quartiers de ville ou en villages, qui ne sont que des circonscriptions de la commune ne disposant ni de la personnalité morale, ni de l'autonomie financière.

L'arrondissement dispose d'un conseil et d'un chef d'arrondissement élus. Le conseil d'arrondissement n'a que des compétences consultatives. Il doit se prononcer sur toutes les affaires concernant l'arrondissement, y compris celles qui doivent être soumises à la délibération du conseil municipal ou à la décision du maire (art. 131, loi n° 97-029). Il doit aussi donner son avis sur les questions qui lui

---

<sup>5</sup> Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes à statut particulier.

sont soumises par le conseil municipal. Enfin, il peut faire des propositions relatives au développement et à la bonne administration de l'arrondissement. Dans ces deux derniers cas, le chef d'arrondissement est lié par les avis et propositions ainsi faites. En ce qui concerne le chef d'arrondissement, l'article 30 de la loi n° 98-005 est très clair : « *Le chef d'arrondissement reçoit délégation du maire en ce qui concerne la réalisation et la gestion des infrastructures de proximité telles que : les marchés, les écoles, les places et espaces verts de quartiers et, généralement, tout ce qui concerne l'entretien primaire des équipements locaux, l'hygiène et la salubrité quotidiennes.* »<sup>6</sup>

Le quartier de ville et le village : le quartier de ville dispose de deux organes, qui sont un conseil à vocation à compétence exclusivement consultative, et un chef de quartier qui est en charge de l'administration du quartier puisque ce dernier est avant tout, comme l'arrondissement, une « unité administrative de base »<sup>7</sup>. Les compétences du conseil de quartier sont relativement limitées ; comme dispose l'article 138 de la loi n° 97-029, « *le conseil de quartier de ville se prononce sur les affaires qui concernent le quartier. Il donne son avis sur les affaires pour lesquelles il est requis par le conseil d'arrondissement. Il fait des propositions relatives à la bonne administration du quartier de ville.* » Il peut aussi adresser des questions au conseil d'arrondissement, et non pas au conseil communal, le conseil d'arrondissement pouvant à son tour saisir le conseil communal (on est donc dans une logique purement administrative et non pas d'autonomie locale) « *sur toutes les affaires intéressant le quartier* ».

Concernant les relations avec la « Tutelle », l'article 14 de la loi n° 97-028 dispose : « (...) *le préfet exerce la tutelle des collectivités territoriales et le contrôle de la légalité de leurs actes* », l'article 142 de la loi n° 97-029 portant organisation des communes, précisant que « *Le pouvoir de tutelle (...) comporte des 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) de contrôle de la légalité des actes pris par le conseil communal et le maire ainsi que du budget de la commune.* » Cette rédaction ne prend sa pleine signification que lorsque l'on examine l'article suivant selon lequel « *le contrôle de tutelle s'exerce par voie 1) d'approbation, 2) d'annulation, 3) de substitution* », et surtout l'article 143 qui énumère les contenus visés par cette approbation. « *Dans le cas où le maire négligerait d'exercer les compétences qui lui sont attribuées comme représentant de l'État, le préfet peut agir par substitution* » (art. 17, loi n° 98-005).

### III. La gestion domaniale et foncière

- **Le dispositif législatif et réglementaire**

De 1960 à 1972, « *la plupart des textes et principes en vigueur seront inspirés de la législation coloniale* »<sup>8</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>9</sup>. Depuis la Conférence nationale et le changement de régime politique, la législation n'a pas été modifiée en dépit du changement constitutionnel fondamental qu'a été la reconnaissance de la propriété privée. Les textes anciens demeurent donc en vigueur.

<sup>6</sup> Cette délégation peut aussi être juridiquement fondée sur le fait que le chef d'arrondissement a en même temps de plein droit la qualité d'adjoint au maire chargé de l'arrondissement.

<sup>7</sup> Art. 45, loi n° 97-028.

<sup>8</sup> Crinot L., « 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.

<sup>9</sup> Crinot L., op. cit. p. 102 et 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.* »

Depuis, une grande innovation est entrée en vigueur, sous la forme de la loi n° 2007-03 du 30 janvier 2007 portant régime foncier rural au Bénin, qui reconnaît l'existence des droits « coutumiers » ou pratiques qui peuvent 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 à cette gestion foncière décentralisée, mais un nouveau texte intervenu en 2009 soulève à nouveau la question de la politique foncière du Bénin. Le décret n° 2009-30 du 16 février 2009, portant création de la Commission nationale d'appui à l'obtention du titre foncier (CNAO-tf), donne en effet le sentiment que l'État béninois aurait décidé à nouveau de prioriser le titre. Même s'il s'agit surtout de 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 est aussi celui de l'Habitat, cette Commission se voit néanmoins attribuer un mandat de transformation des permis d'habiter « et autres droits d'occupation » ; cela inclut-il les nouveaux certificats de la politique foncière rurale ? Il sera évidemment essentiel de suivre l'évolution de cette politique « à double tranchant ».

Sans rentrer dans les détails des références législatives et réglementaires, on peut caractériser ce dispositif législatif et réglementaire comme suit :

- existence de la propriété foncière, reconnue par la Constitution de 1990, et consacrée par le régime de l'immatriculation et le titre foncier<sup>10</sup>, résultant de la loi n° 65-25, qui s'inspire largement du décret de 1932 dans lequel il faut d'ailleurs chercher des compléments d'éléments d'application. Cette propriété titrée devrait être appuyée, en particulier au niveau de son obtention, par l'action de la nouvelle Commission nationale évoquée plus haut ;
- réduction du rôle privilégié de l'État dans la gestion de la terre, par la disparition, en vertu de la loi de 2007 précitée, pour les terres rurales, du principe classique selon lequel ne peuvent appartenir qu'au seul État toutes les terres qui ne font pas l'objet d'un titre foncier établi en bonne et due forme, donc « vacantes et sans maître ». Les terrains non titrés constituent donc, potentiellement ou en droit, un nouvel espace de propriété privée, à régulariser par des certificats fonciers établis au niveau villageois et validés au niveau communal ;
- existence d'un instrument domanial spécifique pour les zones urbaines (terrains inclus dans les limites du périmètre urbain seulement), 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>11</sup> ;
- par ailleurs, dans les zones rurales, existence d'une procédure spécifique prévue par la loi n° 2007-03 fixant des nouvelles modalités de gestion foncière décentralisée pour les terrains ruraux mis en valeur et exploités. Ces modalités consistent notamment dans la mise en place d'un nouveau dispositif de reconnaissance, au niveau villageois, par une commission *ad hoc*, des droits fonciers des détenteurs de parcelles, permettant l'émission de certificats individuels ou familiaux portant sur les parcelles reconnues comme détenues selon les règles juridiques localement en vigueur, en clair les coutumes, dans leur version communément validée au moment de la reconnaissance. Ces certificats, signés par le maire de la commune de rattachement du village, permettent, à certaines conditions fixées dans la loi, à leurs détenteurs, l'exercice de tous les droits permis par le Code civil, notamment la vente, la location, la donation, la transmission successorale, la constitution de gage. Ils peuvent aussi être transformés en titres fonciers.

<sup>10</sup> 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 en République du Bénin.

<sup>11</sup> Cf. loi n° 60-20 du 13 juillet 1960 et décret n° 64-276 du 2 décembre 1964.

**Tableau : Gestion domaniale et foncière au Bénin**

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
<b>Domaine public</b>	Domaine public naturel et domaine public artificiel (biens énumérés par la loi ou classés)	Inaccessibilité Imprescriptibilité Insaisissabilité	Concession et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou circonscriptions administratives (département, sous-préfecture, circonscription urbaine)
<b>Domaine privé de l'État</b>	- Terrains immatriculés au nom de l'État  - Terrains n'ayant jamais été ni occupés ni revendiqués (ex. terrains vacants et sans maître), après immatriculation au nom de l'État	Procédures domaniales spécifiques  ou Gestion comme un propriétaire privé	- Permis d'habiter dans les zones urbaines loties et immatriculées au nom de l'État ; mutation en titre foncier après mise en valeur du terrain  - Droits provisoires dans périmètres d'aménagement immatriculés au nom de l'État ; mutation en titre foncier après mise en valeur  - Cessions, locations, donations, etc.	État : Administration des Domaines et Cadastre  Administration territoriale pour attributions provisoires
<b>Domaine privé des circonscriptions</b>	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Gestion comme un propriétaire privé	Livre foncier et immatriculation	Circonscriptions Conservation foncière
<b>Propriété privée immatriculée</b>	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Droits de disposition : cession, donation, location, etc.	Livre foncier Immatriculation et inscriptions	Propriétaires Conservation foncière
<b>Propriété privée certifiée pour les terrains ruraux</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 certification	Détenteurs villageois de terres rurales
<b>Domaine coutumier</b>  (il devrait être désormais inclus dans la propriété privée certifiée)	Terrains objet de droits coutumiers ou prétendus coutumiers	En théorie, aucun droit ; en pratique, cessions et locations	Conventions privées authentifiées administrativement	Détenteurs coutumiers, circonscriptions administratives

### • L'organisation administrative

L'organisation administrative de la gestion domaniale est relativement déconcentrée, puisque les permis d'occuper sont émis par les sous-préfectures et que désormais, ils devraient l'être par les communes. Dans la même logique, l'initiative des lotissements appartiendrait plutôt à ces mêmes circonscriptions administratives de base, censées les gérer en liaison étroite avec le service des Domaines. Dans la pratique, il n'y a pour ainsi dire aucun suivi administratif ; les registres sont mal tenus quand ils le sont ; les archives ne sont pas gérées ; les procédures de contrôle de mise en valeur ne sont pas respectées. En fait, l'Administration ne dispose pas des moyens nécessaires. Par ailleurs, elle n'est pas motivée puisque, jusqu'à ce jour, la rentabilité du foncier est toujours recherchée dans les cessions de parcelles loties et non

pas dans une fiscalité et une gestion administrative susceptibles de générer des recettes ponctuellement moins importantes, mais relativement permanentes.

La gestion foncière n'est pas meilleure. Le livre foncier demeure un outil extrêmement centralisé, même si un mouvement de déconcentration est en cours. Là encore, il existe de multiples raisons, historiques notamment. Cette approche interdit en fait toute gestion réaliste, rapide, proche des usagers. Elle ne saurait donc avoir une pertinence pratique dans un contexte général marqué par l'absence de motivation et de compréhension du droit foncier.

Il faut dorénavant y ajouter le foncier rural, qui peut être régularisé par des commissions villageoises permettant l'établissement du plan foncier rural et de certificats personnels au profit des détenteurs reconnus. Ce nouveau dispositif implique 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 foncier (pour la mise en œuvre de la procédure PFR).

### • Les 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>12</sup>

La législation théoriquement en vigueur est pratiquement ignorée. Il existe très peu de titres fonciers (guère plus de 5 000), tous gérés à Cotonou, et dont la mise à jour, en particulier sous la forme de l'inscription obligatoire au livre foncier des actes juridiques modifiant ou affectant la propriété, est loin d'être certaine<sup>13</sup>. De nombreux permis d'habiter sont délivrés dans des conditions qui ne respectent pas la loi (en particulier, les terrains préalablement immatriculés au nom de l'État), et ils sont ensuite « interprétés » comme des « titres de propriété » par leurs titulaires mais aussi par certains fonctionnaires. Les droits dits coutumiers sont fréquemment reconnus par l'Administration (alors qu'il n'existe aucune règle juridique, sinon d'anciens textes coloniaux inadaptés pour valider la réalité de tels droits), utilisés pour fonder de multiples transactions foncières, notamment dans les zones périurbaines et dans les zones rurales où la pression foncière est forte. 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 évoquée plus haut devrait être un acteur principal.

Il reste évidemment à attendre les premiers résultats de l'application de la nouvelle loi sur le foncier rural pour avoir une idée de la nouvelle idée de la configuration des pratiques foncières en ce milieu, mais il faudrait pour cela que les décrets nécessaires soient publiés, ce qui est toujours en attente.

Au total, 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>14</sup>. Cette situation a des conséquences d'autant plus lourdes dans les villes et 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

<sup>12</sup> Crinot L. ; op. cit. p. 93.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> « *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* », Lazare Crinot, op. cit. p. 99.

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**

Ils sont très nombreux et se multiplient avec le nombre de transactions « privées » portant sur des terrains dits coutumiers, même lorsque l'Administration intervient pour authentifier celles-ci<sup>15</sup>. Cela est particulièrement vrai dans les zones périurbaines où les transactions se font 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. À tel point que l'Administration doit inventer de nouveaux processus de validation des transactions et des documents qui les fondent<sup>16</sup>. Le ministère de l'Intérieur, quant à lui, a 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'exclut 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.

Comme « *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>17</sup>. Le Bénin n'échappe pas à cette approche. Ce n'est donc que faute de règlement, que les litiges arrivent au tribunal civil, compétent pour les questions foncières (les questions domaniales relèvent elles du tribunal administratif). Il faut noter que les décisions de ces tribunaux, très lentes, sont, de plus, souvent discutables juridiquement dans la mesure où les principes de droit ne sont pas respectés (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), pour des raisons différentes et multiples qui n'excluent pas les pressions de caractère financier. Les usagers sont donc 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 régulariser des transactions dont chacun sait qu'elles peuvent être discutées.

## **IV. La place et le rôle des collectivités et des acteurs locaux dans la gestion foncière**

- **La participation des communes à la gestion domaniale et foncière**

Depuis la nouvelle loi sur le Foncier rural, la commune qui ne disposait jusque-là que de compétences très réduites en matière domaniale et foncière, est dorénavant 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. Il convient donc dorénavant de distinguer la gestion foncière de la gestion domaniale.

<sup>15</sup> « *Les problèmes domaniaux constituent à la préfecture de Cotonou le grand baobab à abattre par l'administrateur civil.* » Cf. l'article « *Moralisation de la vie publique et les problèmes domaniaux dans le département de l'Atlantique* », *Le Perroquet*, n° 007, 24 juillet 1996, p. 4.

<sup>16</sup> L'article précité indique qu'un cabinet privé, « *réputé dans l'expertise des documents écrits (...) est chargé de mettre ses compétences au profit du service des Affaires domaniales de la préfecture de Cotonou en matière de prévention des contentieux domaniaux, d'authentification dans les affaires de faux en écritures et de vérification systématique des pièces dans les procédures d'homologation de vente, de dossier de mutation et de permis d'habiter. Tout dossier traité par le Cabinet doit être assorti d'un certificat devant servir de gage de quiétude à l'autorité publique. Il figure désormais dans presque tout dossier lié aux affaires domaniales.* »

<sup>17</sup> Crinot L., op. cit. p. 100.



### • La gestion de son domaine par la commune

Le législateur précise dans l'article 111 de la loi n° 97-029 que le domaine comprend le domaine public (dont le contenu est précisé dans l'article 112 du même texte) et le domaine privé (article 114 pour le domaine privé). Ces dispositions appellent quelques commentaires complémentaires.

Le domaine public communal est composé, de manière assez classique, des terres « *appartenant à la commune et qui ont reçu, de droit ou de fait, une affectation locale comme rues, routes* », les places et jardins publics, les terrains supportant des ouvrages d'intérêt public dont la commune a la charge de l'entretien, et de manière plus générale, tous les autres biens transférés au domaine public communal par la loi et le règlement (art. 112, loi n° 97-029). Ce domaine public est soumis à la législation de droit commun en la matière (cf. III ci-dessus). On doit cependant faire trois remarques. D'abord l'article évoque les « *terres appartenant à la commune* ». Or, il faut se rappeler que l'un des fondements du domaine public est d'exclure l'idée d'appropriation. Sans doute faut-il voir là une mauvaise rédaction que l'on trouve d'ailleurs dans bon nombre d'autres pays. Ensuite, l'évocation de l'affectation constitue une autre impropriété juridique dans la rédaction puisque l'affectation se fait plutôt au bénéfice d'un service public pour les besoins de son fonctionnement. Enfin, on peut se poser la question de la pertinence juridique de la reconnaissance de fait de l'utilisation d'un espace public qui ouvre naturellement la porte à d'éventuels abus.

Le domaine privé de la commune est composé des biens patrimoniaux, ce qui doit être interprété comme les biens appropriés au sens juridique du terme, qu'ils soient meubles ou immeubles. Pour ces derniers, il ne saurait donc s'agir que des terrains objet d'un titre foncier établi au nom de la commune. Mais on y trouve aussi « *les biens immobiliers non affectés à un service public mais que la commune entend garder en propre en vue d'aménagements ultérieurs tels que immeubles ou réserves foncières* » (art. 114, loi n° 97-029). Évidemment, l'interprétation de cette catégorie est beaucoup plus délicate car sa formulation est inhabituelle. D'abord, il s'agit d'une formule restrictive. Elle se réfère aux seuls biens immobiliers non affectés à un service public. Il faut donc penser qu'il s'agit d'immeubles vacants. Ensuite, il doit s'agir de terrains qui n'appartiennent pas au domaine public et qui ne sont pas susceptibles, au moins à court terme, d'y être rattachés. Ces biens, la commune entend les conserver soit pour les bâtir (il semble que le terme « immeubles » utilisé dans l'article ne puisse renvoyer qu'à la seule catégorie des immeubles construits), soit pour en faire des réserves foncières, ce qui est encore plus curieux. En effet, il s'agit déjà de fait de réserves foncières puisque ces terrains appartiennent à la commune qui ne les a pas encore mis en valeur. Au total, la rédaction aurait pu être simplifiée et surtout, aurait dû être mise en harmonie avec le droit domanial et foncier.

Ce « *domaine privé de la commune est soumis au même régime que le domaine privé de l'État* » (art. 114, loi n° 97-029).

Pour la gestion de ce patrimoine, la loi donne un certain nombre d'indications. D'abord la loi exige une commission permanente « *des affaires domaniales et environnementales* » (art. 36, loi n° 97-029). Par ailleurs la commune, « *à travers le conseil communal et le maire* », « *élabore les plans d'urbanisme dans les zones agglomérées, les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols, les plans de détails d'aménagement urbain et les permis de construire ; elle délivre les permis d'habiter* » (art. 84, loi n° 97-029). L'interprétation de ces dispositions pose évidemment de multiples problèmes, lesquels doivent être examinés en tenant compte des autres textes législatifs en vigueur. Ensuite, le pouvoir reconnu à la commune d'élaborer les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols peut être interprété comme une sorte de pouvoir domanial qui s'imposerait sur le territoire communal. Cette vision doit être confrontée à celle des lois domaniales et foncières examinées plus haut. Dans la même logique, il faut analyser la question du permis d'habiter. Celui-ci, il faut le rappeler, ne s'applique que dans les zones identifiées comme urbaines. Le permis d'habiter suppose que le terrain soit préalablement immatriculé au nom de l'État et non mis en valeur. Il faut donc en conclure, ce qui confirme ce qui était dit à l'alinéa précédent, que la commune va reprendre les pouvoirs qui étaient dévolus précédemment aux autorités déconcentrées au niveau des circonscriptions administratives, et que pour s'exercer réellement, ces pouvoirs ne pourront être utilisés que sur des terrains transférés du domaine de l'État à celui de la commune, ou des terrains sur lesquels le pouvoir central déléguerait par principe son pouvoir domanial relatif au permis d'habiter.

**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 - Authentifier les actes	- Contribution foncière sur propriété bâtie et non bâtie - Taxe et redevance pour occupation domaine public	- Domaine public naturel - Domaine forestier
<b>Commune</b>	Collectivité décentralisée	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Domaine forestier
<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 non 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.

## V. La place du domanial et du foncier dans les finances publiques

Sur le plan des ressources locales, on notera que les collectivités-circonscriptions administratives récupéraient une partie des ventes domaniales à travers la commercialisation de parcelles de lotissements « administratifs » plus ou moins bien organisés, mais presque toujours hors cadrage urbanistique et sans nécessairement tenir compte de la législation en vigueur. Ces ressources, généralement gérées hors budget, étaient de ce fait difficilement chiffrables et contrôlables. De surcroît, circonstancielle, épisodique, elles étaient donc difficiles à mobiliser dans le cadre d'une gestion cohérente et permanente des collectivités, quel que soit le niveau de celles-ci. On peut imaginer que ces pratiques vont continuer, mais il faudrait évidemment que la gestion des ressources correspondantes devienne plus transparente. Le fait que les lotissements et les attributions de permis d'habiter relèvent dorénavant de la compétence communale devrait avoir pour effet la patrimonialisation des produits financiers liés à ces activités, et donc leur budgétisation, ce à quoi invitent différentes dispositions du nouveau Code des communes<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> On peut citer notamment l'article 9 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier des communes en République du Bénin : « Les recettes de la section de fonctionnement comprennent : (...) les produits du patrimoine et des activités... », l'article 12 précisant que les produits du patrimoine en matière immobilière sont ceux résultant de la location d'immeubles. L'article 11 de la même loi : « Les recettes (...) provenant des prestations et services de la commune comprennent : les produits des (...) taxes sur les délivrances des permis d'habiter ». Par contre, selon l'article 15 de la loi n° 98-007, le produit des aliénations d'immeubles communaux devrait plutôt être inclus dans les recettes de la section d'investissement : « Les recettes de la section

En ce qui concerne les ressources fiscales, celles-ci<sup>19</sup> ne profitaient qu'au seul monde urbain, et dans une moindre mesure périurbain, puisque la taxe foncière ne jouait que pour ces zones, de même que la patente, même si on note des exceptions, anormales au regard de la loi. Les registres fonciers urbains (RFU), mis en place ou en cours de création, ne servaient eux aussi que dans les agglomérations. D'ailleurs, la rentabilité du système n'est avérée que pour des villes d'au moins 100 000 habitants. En dessous de ce seuil, il est nécessaire de simplifier les opérations et en tout état de cause, on ne voit pas comment un tel outil pourrait intervenir en zone rurale compte tenu de la faiblesse des rentrées monétaires, sauf à établir que d'autres retombées pratiques justifient l'investissement. La nouvelle loi sur les finances des communes de 1999 confirme largement les dispositions antérieures. Les recettes fiscales comprennent en effet « *les contributions foncières des propriétés bâties et non bâties ; la patente et la licence* » (art. 10, loi n° 98-007). Les mêmes dispositions s'appliquent aux communes à statut particulier (art. 35, loi n° 98-007), mais dans celles-ci, « *la taxe foncière unique et la taxe professionnelle unique remplacent les dispositions prévues à l'article 10 a2 et 3 (de la présente loi) relatives d'une part, à la contribution foncière des propriétés bâties et non bâties et d'autre part, aux patentes et licences* » (art. 60, loi n° 98-007).

## VI. La gestion des ressources naturelles

Le Bénin, comme presque tous les pays de la zone, dispose d'une législation forestière relativement élaborée, même si très classique.

De surcroît, l'environnement est à l'honneur, plus spécialement depuis la Conférence internationale de Rio de juillet 1992, ce qui se concrétise par de multiples institutions, publiques comme privées, par des projets de textes, des actions et des plans d'action<sup>20</sup>.

Mais concrètement, on n'en n'est pas encore à une véritable législation sur l'ensemble des ressources naturelles, renouvelables et non renouvelables<sup>21</sup>. Il n'existe pas non plus de lien réel entre le système institutionnel domaniale et foncier et celui concernant les forêts<sup>22</sup>, la nature<sup>23</sup> ou l'eau<sup>24</sup>. D'ailleurs, établir un tel lien n'est pas non plus un réflexe naturel comme en atteste bien la revendication constante de multiples spécialistes de protéger des occupations certaines zones fragiles, comme par exemple les lagunes, et de demander à cette fin un texte spécifique, alors même que la législation sur le domaine public donne déjà à l'Administration tous les moyens *ad hoc*.

Concernant le régime forestier tel que défini par la loi de 1993, il faut souligner qu'il identifie trois catégories de forêts : celles dites naturelles, celles semi-naturelles, et celles artificielles. L'État dispose de son domaine forestier qui comprend un domaine classé et un domaine protégé, la différence entre les deux consistant dans la procédure de classement qui est ou non intervenue. Plus curieusement, selon

---

*d'investissement comprennent : le produit des aliénations de biens patrimoniaux* ». Il faut souligner que la ventilation entre les recettes de fonctionnement et celles d'investissement est absolument logique compte tenu du caractère non pérenne de ces dernières ressources.

<sup>19</sup> Composent cette fiscalité les revenus des contributions foncières sur la propriété bâtie et sur la propriété non bâtie (remplacée dans les villes dotées d'un registre foncier urbain par la taxe foncière unique ; ordonnance n° 94-001 du 16 septembre 1994), de la patente (également remplacée dans les villes dotées d'un RFU par la taxe professionnelle unique, TPU, par la même ordonnance), et des taxes comme celle de l'occupation du domaine public.

<sup>20</sup> On peut citer par exemple la Commission nationale de lutte contre la pollution de la nature et pour l'amélioration de l'environnement, le Projet de gestion des ressources naturelles, le Centre national de télédétection, le Plan d'action environnemental (PAE, lancé avec l'appui de la Banque mondiale, de la Coopération française, de la GTZ allemande, etc.), l'Agenda 21 National, la création de l'Agence béninoise de l'Environnement créée en 1995.

<sup>21</sup> Il faut cependant indiquer qu'un projet de loi-cadre, « Code de l'environnement », était en discussion à l'Assemblée en 1997.

<sup>22</sup> Loi n° 93-009 du 2 juillet 1993, portant régime des forêts en République du Bénin ; décret n° 96-721, portant application de la loi n° 93-009 portant régime des forêts en République du Bénin. On notera à propos de ces textes que la loi précédente n° 87-012 du 21 septembre 1987 n'avait jamais été appliquée faute d'avoir été publiée.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Loi n° 87-016 du 21 septembre 1987, portant Code de l'eau en République du Bénin.

l'article 4 de la loi, « *les forêts de l'État sont celles appartenant aux personnes morales de droit public* », ce qui pose évidemment la question de savoir ce qui doit se passer avec la décentralisation et la création de collectivités autonomes. Mais il faut rappeler que le Code forestier a été promulgué en 1993, à une époque où la décentralisation n'était encore qu'un choix politique non concrétisé par des textes. Un arbitrage devra être rendu sur l'interprétation de cette disposition. En tout état de cause, ou a minima, il faudra mettre un terme à la confusion juridique résultant du texte : les forêts de l'État ne pourront pas être celles « *appartenant aux personnes publiques* ». Et, à partir de là, il sera possible de déterminer les dispositions du Code forestier s'appliquant aux forêts communales.

Sur le sujet, s'appuyant sur les dispositions relatives à la décentralisation, on peut indiquer les éléments suivants. Les textes récents concernant les communes donnent quelques précisions sur les responsabilités de celles-ci en matière d'environnement. « *La commune concourt avec l'État et les autres collectivités (...) à la protection de l'environnement et du cadre de vie* » (art. 82, loi n° 97-029), ce qui, concrètement, 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. 93, loi n° 97-029), mais encore de « *la création, de l'entretien des plantations, des espaces verts* » (art. 94, loi n° 97-029). Et surtout, ce qui est plus important, plus exceptionnel, mais parfaitement compréhensible dans la mesure où bon nombre de communes vont constituer des circonscriptions rurales, la commune « *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. 94, loi n° 97-029).

Que ce soit dans les forêts protégées ou dans celles classées, 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 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. Ces droits varient selon que l'on est dans le domaine classé ou protégé. Dans le domaine protégé, « *les droits d'usage portent sur les cultures, le pâturage pour les animaux domestiques, la cueillette, l'exploitation et la circulation des produits forestiers et connexes* » (art. 26), ces droits étant « *libres* » sauf restrictions nécessitées par la mise en œuvre d'un plan d'aménagement rural. Par contre, dans le domaine classé (donc soumis à une exigence de protection beaucoup plus forte), le régime est plus strict. En vertu de l'article 32, « *le domaine classé est exempt de tout droit d'usage portant sur le sol forestier. Tout défrichement y est interdit* » ; autrement dit, les cultures y sont exclues. Et les autres droits d'usage sont eux aussi limités : « *Dans le domaine classé, les droits d'usage portant sur les fruits et produits forestiers sont limités : 1) au ramassage du bois mort n'ayant pas un caractère commercial, sauf dans le cadre de la mise en œuvre des plans d'aménagement ; 2) à la cueillette des fruits et plantes alimentaires ou médicinales n'ayant pas un caractère commercial ; 3) au parcours de certains animaux, dans les zones ayant fait l'objet d'aménagement à cet effet ; à la pêche ; 5) à toute autre activité autorisée par les textes de classement, les plans d'aménagement forestier ou environnemental.* » Et, ce qui est encore plus important, dans ce domaine classé, les droits d'usage susceptibles d'être autorisés ne peuvent l'être qu'au seul profit des populations riveraines (art. 34).

Celles-ci 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 de celles ainsi reconnues. Au total, on peut estimer que le droit forestier reste fortement domanial, même si certains analystes considèrent qu'« *il semble que l'on va vers la privatisation d'une partie de la forêt au Bénin.*<sup>25</sup> »

<sup>25</sup> Sohounou E. et Adamon A. 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.

*Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON*

## **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
- 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
- Loi n° 2007-03 du 30 janvier 2007, portant régime foncier rural au Bénin.

- **Domaines/Foncier**

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° 55-490 du 5 mai 1955
- Arrêté n° 9929/TP du 15 décembre 1955, réglementant l'utilisation des eaux souterraines

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° 60-21 du 13 juillet 1960, relative à l'établissement et à la tenue d'un tableau général des propriétés de l'État
- Loi n° 60-20 du 13 juillet 1960, fixant le régime des permis d'habiter au Dahomey
- 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
- 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

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)
- Décret n° 49-186 du 9 février 1949
- 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

- **Forêts, eau, faune**

- Ordonnance n° 66-20/PR/MDRC-SP du 24 avril 1966, portant réglementation générale de la pêche dans les eaux continentales du Dahomey
- Ordonnance n° 66-61/PR/MDRC du 28 décembre 1966, modifiant la loi n° 61-27 tel que modifiée par la loi n° 63-8

- Décret n° 69-155/PR/MTPTPT du 19 juin 1969, fixant les conditions d’approbation des projets d’aménagement urbain
- 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
- Loi n° 87-016 du 21 septembre 1987, portant Code de l’eau en République du Bénin
- 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° 93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin

- **Textes divers**

- 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° 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
- 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
- Loi n° 2001-07 du 9 mai 2001, portant maîtrise d’ouvrage publique