

# LA REVENDICATION DU MONOPOLE FONCIER DE L'ÉTAT, L'INTANGIBILITÉ DU TITRE FONCIER ET L'ACCÈS À LA TERRE AU BÉNIN<sup>1</sup>

Ahonagnon Noël Gbaguidi

## Introduction

Le Bénin (Dahomey jusqu'en 1975) est un pays essentiellement agricole. L'agriculture occupe directement entre 70 et 80% de la production active, elle fournit 40% du PIB (Nation, quotidien officiel du Bénin, 1944: 1041, 8) et des recettes d'exportation (Lois de finance 1994 et 1995). Sur le plan économique, la terre constitue donc aussi bien pour l'État que pour les agriculteurs et autres employés du secteur agro-alimentaire la source principale de revenus. En milieu urbain, l'absence d'une politique claire en matière d'habitat fait du sol l'objet de grande convoitise. Aussi la terre mérite-t-elle bien au Bénin sa réputation de mère nourricière et de source de vie.

Or, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain la terre n'est pas soumise à un régime juridique uniforme. Ce pluralisme évolue dans un contexte de spécificités de pensées juridiques souvent opposées. À une période précoloniale avec un système foncier dit traditionnel dont la première occupation ou la conquête sont principaux modes non dérivés d'acquisition du sol et dominé par le collectivisme agraire, a

---

<sup>1</sup> Cet article, résultat de recherches effectuées dans le cadre du Projet SFB 214 de l'Université Allemande de Bayreuth, est la version améliorée d'une communication présentée à la Xe Conférence de la Commission on Folk Law and Legal Pluralism (Université de Legon Accra, Août 1995).

succédé une période coloniale puis postcoloniale caractérisée par des tentatives de 'modernisation' du système foncier traditionnel par l'introduction de procédures dont le but principal est de lutter contre le collectivisme agraire en favorisant l'appropriation privée des terres. Il en est notamment ainsi de la procédure de constatation de droits fonciers coutumiers (Décret du 8.10.1925, BOHC: 1647) et de l'immatriculation.<sup>2</sup> Cette dernière, de loin la plus redoutable, est un système très proche du 'Real Property Act' du 2.7.1858, appelé Act Torrens, appliqué entre temps en Australie du Sud. Il a été introduit par l'administration coloniale française, pour la première fois, dans la colonie du Dahomey par le décret du 5.8.1900 (BOC, 1900: 757). Mais c'est le décret du 24.07.1906 (BOC, 1906: 681) relatif à l'organisation du régime de la propriété foncière dans les colonies et territoires relevant du gouvernement général de l'Afrique occidentale française (BOC, 1906: 681) qui a véritablement posé les bases de sa réglementation avec l'institution des livres fonciers. Ce texte a été abrogé par le décret du 26.7.1932 (JORF, 2.8.1932 et rectificatif: 8985) qui fut appliqué jusqu'à l'entrée en vigueur après l'indépendance de la loi du 14.8.1965 (J.O.R.D, 1.10.1965: 788). Cette loi qui reproduit une bonne partie du décret de 1932, est aujourd'hui le seul texte réglementant la propriété foncière de droit moderne au Bénin.

C'est une institution qui confère des droits réels nouveaux différents des droits fonciers coutumiers moulés dans la pensée traditionnelle qui a une conception particulière de la terre. En effet, dans la pensée traditionnelle la terre est sacralisée, humanisée et socialisée. Elle n'est pas un objet comme les autres, susceptibles d'aliénation pure et simple. Cette caractéristique du système foncier coutumier se rencontre partout au Bénin et même en Afrique noire, car le droit foncier est l'un des domaines dans lesquels le droit coutumier africain présente une certaine unité malgré quelques nuances locales dont nous ne tiendrons pas compte ici. Ainsi, la nature et l'étendue des droits individuels sur la terre sont-ils presque partout identiques. Or, des procédures nouvelles, la constatation des droits fonciers coutumiers, en ce quelle favorise l'emprise individuelle et permanente, même si elle ne modifie pas le statut juridique du sol qui demeure toujours régi par le droit traditionnel, et l'immatriculation en ce qu'elle confère définitivement des droits de propriété opposables *erga omnes*, constituent des instruments de refoulement du système foncier coutumier.<sup>3</sup> Par ailleurs, convaincu de son rôle de promoteur de

---

<sup>2</sup> Ce système a été introduit au Bénin pour la première fois par le décret du 5.8.1900 précité.

<sup>3</sup> A cet effet Gide affirmait:

[L]e système est à ce prix. C'est à prendre où à laisser; pour notre

développement, et se découvrant une vocation de 'chef de terre', il semble que l'État s'estime seul véritable propriétaire des terres dont il pourra s'emparer à tout moment.

C'est dans ce contexte conflictuel que s'inscrit aujourd'hui le système foncier global de la plupart des pays d'Afrique noire dont le Bénin. Si en milieu urbain les pratiques dites modernistes (permis d'habiter, immatriculation et dans une certaine mesure constatation de droits fonciers coutumiers) semblent l'emporter malgré la survivance de quelques pratiques coutumières, c'est surtout en milieu rural que les nouvelles procédures publiques proposées ou imposées par l'État suscitent des réactions de méfiance voire de rejet. Or, considéré comme source d'insécurité juridique et antiéconomique (Gide 1885-1886; Boudillon n.d.; Chabas 1965; Moleur 1986; Dumont 1979: 69), le système foncier coutumier doit faire face aux revendications de l'État (Ière partie) et à la poussée de l'immatriculation (IIème partie).

### La pression foncière de l'État face aux détenteurs de droits fonciers

L'État, aussi bien pendant qu'après la colonisation, a toujours tenté de contrôler les terres. Pour ce faire, il s'est appuyé sur diverses constructions juridiques.

#### *Fondements théoriques*

Principale source de richesse dans un pays essentiellement agricole comme le Bénin et base de toute politique d'urbanisme, les terres, notamment celles non immatriculées sont revendiquées par l'État pour la réalisation de ses objectifs de développement. Pour s'emparer des terres non immatriculées, l'État a recouru successivement à la théorie de la succession d'États puis à celle des terres vacantes et sans maître.

---

compte notre choix est fait, et nous préférons un système de législation qui risque une fois par hasard de détruire le droit de propriété, à un système de législation qui entretient des droits de propriété malaisés, obscurs, précaires, impropres à la circulation, dangereux pour le crédit et somme toute ne pouvant procurer à leurs titulaires qu'une utilité restreinte. Mieux vaut au point de vue économique, un homme mort, que cent infirmes. (Gide 1985-86: 288)

*(a) La théorie de la succession d'États*

Dans les colonies comme le Bénin où régnait une organisation précoloniale étatique ou quasi étatique, l'administration coloniale brandit la théorie de la succession d'États pour s'emparer des terres des autochtones. Selon cette théorie, les souverains locaux étaient les véritables propriétaires des terres. Par conséquent, celles-ci devaient revenir en propres à la puissance conquérante au nom de la théorie de la succession d'États. En vertu de celles-ci, le nouvel État colonial succédait aux droits des souverains locaux considérés comme les maîtres absolus des terres de leur royaume. Dans un arrêt rendu le 5.6.1900 le Conseil d'Appel du Congo Français rappelait déjà que

les traditions les plus anciennes et les plus généralement en vigueur en Afrique nous montrent que les terres appartiennent au prince; qu'en lui se confondent la souveraineté et la propriété, celle-ci étant en quelque sorte un attribut de celle-là. (Penant 1902: 162).

Cette théorie a été particulièrement discutée dans une affaire ayant opposé l'administration coloniale à un Dahoméen qui voulait immatriculer en son nom une parcelle. Le représentant de l'administration coloniale forma opposition contre la demande d'immatriculation au motif que, entre autres, le terrain appartenait à l'État colonial du fait de la substitution par conquête de l'État français à l'ancien souverain du Dahomey considéré comme propriétaire de toutes les terres de son royaume. La question était alors de savoir si le représentant de l'administration avait qualité pour agir. Il en serait ainsi si toutes les terres autochtones tombaient automatiquement du fait de la conquête dans le domaine du nouvel État colonial. La Cour de l'AOF dans un arrêt de principe en date du 10/03/1933 décida que les souverains locaux même s'ils avaient des droits exorbitants sur les terres étaient des détenteurs sans titre qui ne pouvaient légitimement transmettre leurs droits abusifs à un État civilisé (Cour d'Appel de l'AOF, 10.3.1954, Penant 1933, I: 252). Cette haute juridiction coloniale condamna donc l'utilisation de la théorie de la succession aux droits des souverains locaux pour s'approprier les terres indigènes, parce que les souverains locaux précoloniaux n'étaient pas propriétaires des terres: "L'État français ne saurait prétendre avoir légitimement acquis par voie de conquête ce qui..." (Cour d'Appel de l'AOF, 10.3.1954, Penant 1933, I: 252). Cette position de la Cour d'Appel était, en dehors de ses justifications idéologiques, pertinente; elle correspondait à celle défendue par la majorité de la doctrine qui a soutenu que les souverains locaux n'étaient pas propriétaires des terres et ne pouvaient par conséquent les aliéner (Kouassigan 1962: 82; Vieillard 1939: 81; Elias 1962: 162; Verdier 1960: 85. "Les rois du Dahomey," fit remarquer Béhanzin "depuis le principe de leur royaume, n'ont jamais donné leur territoire, ils ne peuvent pas, c'est impossible": Mondjannagni

1977: 165). La théorie de la succession d'États a été abandonnée au profit de celle des terres vacantes et sans maître.

*(b) La théorie des terres vacantes et sans maître*

Elle a été inspirée par les articles 538 et 539 et 713 du code civil et introduite par le décret du 15/11/1935 (Dar. 1936, lég: 198). L'article 1 de ce décret prévoyait que les terres vacantes et sans maître appartenaient au domaine de l'État. Or, pouvaient être assimilées aux terres vacantes et sans maître toutes les terres non immatriculées, non détenues selon les règles du code civil ou non constatées selon la procédure de 'constatation des droits fonciers coutumiers' institués par le décret de 1925. En outre, étaient assimilées aux terres vacantes et sans maître celles non exploitées depuis plus de dix ans. Par conséquent, une bonne partie des terres détenues coutumièrement entrait dans la catégorie des terres dites vacantes et sans maître et faisaient partie, tout au moins théoriquement, du domaine de l'État. Or, le système cultural généralement appliqué permettait quelque fois de mettre en jachère des terres pour plus de dix ans. En plus, le système foncier coutumier prévoyait toujours des terres de réserve et des forêts sacrées etc.

La vanité de cette théorie a été mise en relief par plusieurs auteurs (Sarassoro 1989; Crinot 1990). En effet, comme l'a justement expliqué Sarassoro le terme 'vacant' a un sens précis: il signifie qu'une terre immatriculée ou détenue selon les règles de la publicité foncière du code civil a été abandonnée pendant trente ans consécutifs par leurs occupants légitimes. Seuls les immeubles se trouvant dans ces conditions peuvent donc être considérés comme vacants et pouvant être incorporés au domaine public de l'État. Par ailleurs, une terre 'sans maître' est une terre qui n'a jamais été appropriée (Sarassoro 1989). Peut-on alors de bonne foi considérer les terres coutumières sans maître alors qu'on parle de propriété foncière coutumière? Même si la propriété foncière coutumière n'est pas équivalente à celle conférée par la publicité foncière du code civil ou à celle conférée par l'immatriculation, elle indique quand même que les terres incriminées ne sont ni des *res nullius* ni des *res derelictae*. Si on dit que des terres sont détenues coutumièrement, on reconnaît par-là même qu'elles ne sont ni vacantes ni sans maître.

Certainement consciente des inconvénients de l'application de la théorie des terres vacantes et sans maître, l'administration coloniale la réaménagea par le décret-loi de 1955 (J.O.R.F. 21.5.1955: 5080) et le décret de 1956 (J.O.R.F. du 18.7.1956 et rectific. du 17.8. et du 15.9.1956). En effet, en définissant le domaine privé immobilier de l'État (art. 1 et art. 3), le décret-loi de 1955 n'y a pas inclus les terres coutumières. Mieux, l'article 3 alinéa 1 a confirmé les droits fonciers coutumiers les officialisant en quelque sorte, tandis que l'alinéa 2 a prévu une compensation en cas

d'expropriation pour cause d'utilité publique. Bien sûr, les droits fonciers coutumiers n'ont toujours pas été assimilés aux droits issus de l'immatriculation. Cela est d'ailleurs perceptible en ce que les deux types de droits fonciers sont soumis à des régimes d'expropriation différents.<sup>4</sup> Il est vrai que le décret-loi de 1955 et le décret de 1956 ont, dans l'optique semble-t-il de protection des droits fonciers coutumiers, réaménagé le régime de la preuve du caractère vacant et sans maître d'une terre. Si, avant 1955 la preuve qu'une terre n'est pas vacante était à la charge du détenteur ce qui représente tout de même une curiosité juridique, il y a maintenant un renversement de la charge de la preuve. Il revient désormais à l'administration d'apporter la preuve du caractère vacant et sans maître d'une terre avant de s'en approprier en l'incorporant dans son domaine.

Ce revirement était réaliste, dans la mesure où l'application effective de la conception antérieure, qui signifiait une expropriation rampante et gratuite, ne manquerait de susciter des troubles et d'entretenir des rancoeurs sociales. Cependant, les droits fonciers coutumiers restent plus fragiles que ceux issus du code civil ou de l'immatriculation.

Réaménagée mais pas formellement abandonnée, malgré ses contradictions, la théorie des terres vacantes et sans maître sera relayée par celle du développement, nouvelle justification de la volonté, d'accaparement des terres par l'État.

#### *Les modes d'accaparement des terres par l'État*

Pour acquérir des terres pour ses projets d'investissements, l'État peut incorporer à son domaine privé des zones émergées, des terres gagnées par remblayage de zones marécageuses ou des terres abandonnées. En outre, il y parvient aussi par l'expropriation ou de façon détournée par le permis d'habiter.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> L'utilisation de l'expression 'compensation' en cas d'expropriation des droits fonciers coutumiers au lieu d'indemnisation n'est pas innocente et signifie que, malgré leur reconnaissance officielle, les droits fonciers coutumiers n'ont pas la valeur que les droits fonciers découlant de l'immatriculation.

<sup>5</sup> En effet, il existe d'autres modes de cession forcée utilisés par l'État comme la réquisition, la nationalisation, la saisie ou la confiscation de biens. Contrairement à l'expropriation pour cause d'utilité publique, ces mesures sont soit des sanctions (confiscation, saisie et quelquefois la nationalisation), soit temporaires (la réquisition).

*(a) L'expropriation régulière*

La pression foncière de l'État s'exerce sur les particuliers surtout par l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'État peut acquérir des terres par les voies de droit commun. Mais, il peut aussi recourir à ses prérogatives de puissance publique en contraignant un particulier à la cession forcée. Cette cession forcée de biens appliquée aux immeubles est l'expropriation pour cause d'utilité publique dont nous présenterons ici les grands traits.

*(i) La notion d'expropriation pour cause d'utilité publique*

Prévue par l'article 544 du code civil, cette procédure a été introduite au Bénin par le décret du 26.11.1930 (B.O.C. 1930: 1892), ensuite elle a été un peu remaniée par le décret-loi du 20.5.1955. Mais ces textes ne l'ont pas définie. C'est dans la législation sénégalaise que nous en trouvons une définition. L'article 1 de la loi sénégalaise du 2.7.1976 (J.O du Sénégal du 28.7.1976: 1118. Voir également: Owona 1982; Jouhaud 1970; Fisiy 1992: 132) nous en donne une définition générale: C'est la procédure par laquelle l'État peut, dans un but d'utilité publique et sous réserve d'une juste et préalable indemnité, contraindre toute personne à lui céder la propriété d'un immeuble ou d'un droit réel immobilier alors même qu'il a la possibilité d'en acquérir en concluant des contrats de droit privé. Cette cession forcée de la propriété est donc un acte grave qui doit être justifié par l'utilité publique. (Sur la notion, voir e.a. Homont 1975: 18, ainsi que la jurisprudence et les travaux cités par l'auteur.)

Cette exigence exprime le caractère exceptionnel que doit revêtir cette procédure. L'expropriation pour cause d'utilité publique tout en respectant le droit de propriété, doit permettre à l'administration de prendre rapidement possession des propriétés privées nécessaires à la réalisation d'infrastructures de développement. Mais, comme l'exigent l'article 545 du code civil, l'article 3 alinéa 2 du décret-loi du 20.5.1955 et la constitution béninoise de 11.12.1990, art. 28, cette cession forcée doit être précédée d'une juste réparation.

C'est une importante innovation, authentiquement révolutionnaire, parce qu'il n'a pas toujours été ainsi. En effet, sous l'Ancien Régime en France, à l'époque de la distinction entre domaine éminent et domaine utile, le roi, seul propriétaire véritable des terres, pouvait déposséder un détenteur privé de sa terre sans indemnité. C'est en réaction à cette situation que la révolution de 1789 a supprimé la distinction entre les domaines et a, dans un souci de protection des détenteurs, rendu la propriété privée inviolable et sacrée. Les particuliers ne pouvaient être dépossédés que sous la double condition de l'existence d'un motif grave de nécessité publique et d'une indemnité compensatrice qui devrait être juste et préalable (art. 17 de la Déclaration des Droits

de l'Homme et du Citoyen du 26.8.1789). Par la colonisation, cette institution a été introduite dans les pays francophones d'Afrique avec une réglementation différente. L'interventionnisme étatique dans les domaines économique et social ainsi que la transformation du droit de propriété en droit à fonction sociale permettent aujourd'hui de justifier l'expropriation.

L'expropriation est subordonnée à trois conditions essentielles:

- Il faut une cause d'utilité publique. Celle-ci est en principe mentionnée dans la déclaration d'utilité publique.
- Il faut une indemnisation préalable. Le droit à l'indemnisation est presque inviolable et est reconnu par la plupart des constitutions africaines aujourd'hui. Même la Loi Fondamentale de 1977 du Bénin marxiste (art. 28) l'a affirmé, tandis que la Constitution béninoise de 1990 l'a naturellement adopté (art. 22).
- Enfin, la procédure jusque-là essentiellement administrative devient judiciaire en ce que le juge intervient pour prononcer l'expropriation et fixer le montant de l'indemnisation.

*(ii) L'objet de la procédure*

Elle concerne principalement les terres immatriculées. Seules celles-ci confèrent un véritable droit de propriété, au sens de l'article 544 du code civil. La question se pose surtout pour les terres coutumières. Sont-elles soumises à la réglementation de l'expropriation pour cause d'utilité publique ?

Avant 1955, la question était tranchée. Les droits fonciers coutumiers n'étaient pas concernés. Mais, le décret-loi de 1955 en confirmant l'opposabilité des droits fonciers coutumiers à l'État et aux tiers, soulève de nouveau cette question. En effet, il ressort clairement de l'article 3 alinéa 1 du décret du 20.5.1955 que les droits fonciers coutumiers détenus individuellement ou collectivement ont presque même valeur que la propriété foncière acquise selon les règles du code civil ou de l'immatriculation. En conséquence, l'alinéa 2 de l'article 3 a prévu une compensation en cas d'expropriation:

En Afrique occidentale française, sont confirmés les droits fonciers coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non appropriées selon les règles du code civil ou du régime de l'immatriculation. Nul individu, nulle collectivité ne peut être contraint de céder ces droits si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste compensation... (Décret du 20.5.1955: art.

3 al. 2)

Les droits fonciers sont donc désormais concernés par la procédure d'expropriation même si, comme ci-dessus évoquée, la réparation du dommage subi n'est pas la même. Cette affirmation constitue donc un changement de cap, car le décret du 25.11.1930 (B.O.C.: 1809) sur l'expropriation pour cause d'utilité publique n'a pas, semble-t-il, prévu d'indemnisation en cas d'expropriation de terres soumises au régime foncier coutumier considérées comme partie de la domanialité:

[T]outefois, les terres formant la propriété collective des indigènes ou que les chefs indigènes détiennent comme représentants de collectivité indigène conformément aux règles du droit coutumier locale restent soumises aux dispositions de la réglementation domaniale qui les concerne. (Décret du 25.11.1930: art. 2 al. 2).

Ici, le décret de 1930 opérait une distinction entre les terres coutumières. Les terres coutumières soumises à la procédure de constatation des droits fonciers coutumiers institués par le décret du 8.10.1925 bénéficiaient d'un régime identique à celles immatriculées sans en avoir rigoureusement la même valeur, tandis que celles dites sans emprise individuelle et permanente (la majorité des terres coutumières) restaient soumises à la réglementation domaniale. Etant du domaine de l'État, qu'il soit public ou privé cela a peu d'importance ici, on ne peut plus parler d'expropriation puisque l'État est déjà propriétaire. Or, le décret-loi de 1955 ne cite plus les terres coutumières parmi les immeubles des domaines public et privé de l'État. Les immeubles domaniaux sont constitués par "les biens et droit immobiliers détenus [par l'État] dans les formes et conditions prévues par le code civil ou l'immatriculation" (Décret du 20.5.1955: art. 1). Formellement les terres coutumières ne sont donc soumises ni à l'immatriculation ni à la réglementation domaniale.

*(b) L'expropriation rampante*

A côté de l'expropriation pour cause d'utilité publique, procédure légale et clairement réglementée, l'administration s'accapare des terres presque sans indemnité par la technique des périmètres dits d'aménagement rural et le permis d'habiter.

*(i) Les périmètres d'aménagement rural*

Avec le décret-loi du 20.5.1955, on était en droit de s'attendre, en dehors de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, à une renonciation à toute revendication foncière de l'État contre les détenteurs coutumiers. Mais, il n'en est rien. En effet, l'ampleur du retard économique de l'Afrique fait pratiquement de la nécessité du développement un objectif magique permettant aux États postcoloniaux de justifier toutes les mesures, mêmes abusives, qu'ils jugent favorables au développement. L'agriculture est perçue un peu partout, particulièrement chez les États dépourvus de ressources minières considérables, comme un élément important devant permettre d'atteindre l'autosuffisance alimentaire, de dégager des surplus pour les périodes de soudure et de produire pour l'exportation. En outre, la diversification des cultures de rente et l'amélioration de la productivité devraient accroître les recettes d'exportation.

La question agricole a été si préoccupante qu'un sommet spécial des chefs d'État lui fut consacrée. Il y a une vingtaine d'années, des résolutions contenues dans un document appelé 'Le Plan de Lagos' avaient été prises. Les conditions d'un décollage de l'agriculture ont été identifiées. Malgré les divergences sur les modèles d'analyse, il était admis que les causes de la crise de l'agriculture africaine étaient complexes et réunissaient aussi bien des facteurs politiques, économiques, climatiques qu'institutionnels. Parmi ces derniers, le système foncier coutumier a été considéré comme une entrave à la croissance agricole parce qu'il serait flou, incertain et contre-productif. Le reproche n'est pas nouveau. Déjà, il y a presque cent ans, on faisait le même reproche aux droits fonciers coutumiers. En dehors des mesures d'appropriation privative au sens des droits européens, l'État se réservait le droit au nom du développement de s'accaparer les terres coutumières situées dans ses périmètres d'aménagement industriel ou rural qu'il s'est tracés.

Ainsi, à partir de 1947, la promotion d'une agriculture dite moderne par la diffusion de systèmes culturaux à forte productivité a justifié la création d'un 'Secteur de Renovation de la Palmeraie' qui a pour objectif de remplacer les palmiers naturels dont la production a été introduite au Dahomey au début du 19ème siècle par le Roi Guézo par des palmiers sélectionnés. La réalisation de cet objectif se traduisait par l'abattage pur et simple des palmiers naturels remplacés par les palmiers sélectionnés dans les champs des paysans dahoméens. Cette pratique posait bien sûr la question de la propriété des champs et des nouveaux plants. Ce problème a été résolu en faveur de l'administration qui n'assignait aux paysans qu'un rôle d'entretien des zones aménagées sur leurs propres terres! Les paysans ont naturellement refusé d'entretenir les plants et les abattaient. Des expériences analogues sans lendemain ont été renouvelées.

---

Après des échecs successifs, une solution sera imaginée en 1961: c'est celle des fameux périmètres d'aménagement rural institués par la loi du 10.8.1961 (J.O.R.D. 15.8.1961: 605-607. Sur l'évolution de la politique agricole, voir Fagla 1988). L'article 2 de cette loi conférait aux autorités administratives le pouvoir de déclarer une région, compte tenu de la vocation des sols et des 'débouchés offerts', zone d'aménagement rural. La question que soulève une telle réglementation est le sort des droits des tiers. L'article 3 in fine de la loi précise que le décret définissant le périmètre d'aménagement rural en déclare 'l'utilité publique'. Alors s'agit-il ici d'expropriation pour cause d'utilité publique?

Les articles 4 à 10 prévoient une procédure d'état des lieux qui ressemble fort à la procédure administrative *de commodo et incommodo* de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Mais, là s'arrête la ressemblance, car les détenteurs privés de terrains situés dans une zone déclarée 'périmètre d'aménagement rural' sont astreints à d'étranges obligations: en effet, s'ils ne peuvent justifier de revenus régulièrement déclarés d'un montant au moins égal au salaire minimum interprofessionnel garanti agricole, ils sont tenus de participer à temps plein aux activités de la coopérative jusqu'à l'âge de 55 ans; ou de céder leurs terres - et "le prix de vente ne peut excéder 120% de la valeur moyenne de vente ou d'estimation des terres de même nature au cours des trois années précédant la vente..." (art. 18c, 3); ou encore de les louer pour une durée minimum de 50 ans - et "le prix de la location ne peut excéder 3% de la valeur maximum..." (art. 18c, 4). La nature du contrat opérant prise en possession des terres par l'administration est laissée à l'appréciation des cessionnaires ou des locataires et non des cédants des droits fonciers coutumiers. Mais, les conditions de la location sont plus favorables aux cessionnaires. En effet, celle-ci ne peut excéder de 3% la valeur maximum moyenne de l'immeuble frappée d'un taux réducteur de 1,5% lorsque le bail à long terme obligatoire prévu à l'article 17 alinéa 2 s'applique. Il s'agit là de dispositions exorbitantes du droit commun qui ne s'appliquent d'ailleurs qu'aux terres coutumières.

Visiblement, il n'existe aucune alternative réelle pour les paysans qui sont soit assujettis à la participation obligatoire sur leurs propres terres sans être propriétaires de leurs revenus, soit assujettis à leur location forcée contre un loyer dérisoire. Le prix de la location est si bas que cette opération ressemble fort à une confiscation sinon tout au moins à une expropriation: une expropriation rampante. Ainsi, pour réaliser l'objectif du développement, on a quelquefois exproprié sans ménagement et sans compensation réelle les paysans traditionnels au profit d'entreprises dites modernes. Surtout à partir de 1975, la création des fermes d'État a entraîné, sur la base de la loi de 1961, l'affectation massive des terres jugées incultes aux Fermes d'État, aux Sociétés d'État et à certains services administratifs. Toutes ces mesures n'ont, pour autant, eu pour effet d'accroître la production agricole. Elles se sont

presque toutes soldées par des échecs (Fagla 1988: 143; Crinot 1990: 58).

La vanité de ces mesures a été reconnue récemment par le nouveau gouvernement qui a annoncé son intention de restituer les terres et les plantations à leurs propriétaires originaires. En outre, ces mesures n'ont fait qu'accentuer la méfiance des populations rurales vis-à-vis des conceptions agro-foncières de l'État. Généralement les paysans qui s'estimaient spoliés réagissaient par de violentes protestations, des actions de destructions des plantations. Aujourd'hui, les détenteurs coutumiers expropriés jadis par la dictature militaro-marxiste sans compensation réoccupent les terres et refusent de déguerpir. Cette situation constitue un problème pour toute réforme future. Le litige qui oppose actuellement l'État, des détenteurs fonciers coutumiers et des entrepreneurs privés au sujet de la cession de certaines entreprises publiques agro-alimentaires, illustre bien encore que ces mesures peuvent être sources de conflits pouvant compromettre les investissements. Il s'agit de la cession d'entreprises publiques agricoles installées dans des périmètres dits d'aménagement rural. Dans le contexte démocratique actuel, les détenteurs coutumiers, autrefois dépossédés, ont réoccupé leurs terres, alors que les investisseurs-repreneurs de ces entreprises refusent de signer le contrat de cession sans les périmètres agricoles (Nation: 4.8.1995: 5).

Enfin, contraints de vendre ou d'affermier leurs terres, de nombreux petits paysans se retrouvent sans terre. Or, dans la conception traditionnelle, encore vivace dans les villages, être sans terre est non seulement une perte économique, mais surtout une dégénérescence sociale grave.

Plus subtile est la technique du permis d'habiter qui permet à l'État d'incorporer en douceur les terres coutumières à son domaine privé, de les morceler, puis de les prêter aux particuliers.

*(ii) La technique du permis d'habiter*

Le permis d'habiter est une modalité de contrôle d'occupation du sol en milieu urbain. C'est un titre délivré par l'administration à la suite d'une opération de lotissement public réalisée directement par la puissance publique elle-même ou autorisée par elle. Le lotissement a pour objet de permettre à l'administration d'organiser l'habitat urbain dans un périmètre déterminé extensible à tout moment compte tenu de l'hygiène et de la densité de la population. Au Bénin, le lotissement consiste généralement en la division en lots d'une ou de plusieurs propriétés foncières en vue de la création d'habitations. C'est une opération d'urbanisme dit réglementaire (Prouzet 1982). Cette procédure a fait l'objet d'une réglementation plus ou moins détaillée par la loi du 13.7.1960. Elle ne confère qu'un droit de jouissance et non un droit de propriété. En principe le détenteur d'un permis d'habiter ne peut, sous peine

de retrait, ni le louer, ni le vendre, ni en disposer d'aucune manière sans autorisation administrative. Sa nature juridique a été précisée par la Cour suprême du Bénin qui l'a qualifié de simple droit d'habitation. Par exemple dans l'affaire *Godagbé*, la juridiction Suprême a préféré le détenteur d'un droit foncier coutumier à celui d'un permis d'habiter en jugeant que

[l]e permis d'habiter ne conférant qu'un simple droit d'habitation... il ne saurait sous entendre aucun droit de propriété véritable... Que Godagbé a fait preuve coutumièrement de son droit de propriété. (Art. 11 de la loi du 13.7.1960 relative au permis d'habiter; Cour Suprême du Bénin, 5.3.1972, Penant 1977: 103-105; Cour Suprême du Dahomey, 26.2.1962, Chambre Administrative, Recueil des Arrêts de la Cour Suprême 1962: 6; Arrêt du 5.3.1972 préc.<sup>6</sup>)

Cet arrêt confirme le principe de l'existence et de l'opposabilité des droits coutumiers aux tiers énoncés par les décrets de 1955 et de 1956. Ils sont, contrairement à ce qu'affirment certains auteurs (e.a. Crinot 1990: 36), normalement opposables aux tiers y compris à la puissance publique qui devrait donc verser des compensations en cas d'expropriation.

Mais, on assiste à une curieuse attitude des détenteurs de droits fonciers coutumiers mêmes qui, au lieu de demander l'immatriculation de leurs terres, les soumettent au régime du permis d'habiter. Or en principe, l'administration ne délivre des permis d'habiter que sur ses propres terres, des terres qu'elle a au préalable immatriculées en son propre nom. C'est parce que ces terres appartiennent à l'administration que le permis d'habiter ne confère que des droits de jouissance précaires et révocables. Dans ces conditions, quel est le statut juridique des terres coutumières placées sous le régime du permis d'habiter? S'agit-il là d'une cession pure et simple des droits des détenteurs coutumiers à l'État en contrepartie d'un simple droit d'habitation? Mais, pour que l'État se prévale des conséquences juridiques normales du permis d'habiter, il faut qu'il immatricule ses terres en son propre nom. S'il le fait, ce à quoi les

---

<sup>6</sup> Contra dans une affaire dans laquelle deux personnes se disputaient la propriété d'un terrain, l'une invoquait un droit de propriété coutumière, tandis que l'autre un permis d'habiter, la Cour d'Appel de Cotonou a affirmé que

la détentrice d'un permis d'habiter doit être privilégiée par rapport à de simples possesseurs de droit coutumier. (Cour d'Appel de Cotonou 6.10.1982, non publié)

détenteurs coutumiers ne trouvent apparemment aucun inconvénient, il se sera ainsi emparé des terres d'autrui. Et en vertu du régime juridique du permis d'habiter, il ne versera des compensations que s'il y a eu mise en valeur. Le montant de la réparation ne sera proportionnel qu'à la valeur des installations édifiées. Il semble bien que la majorité de la population l'ignore. Elles pensent conforter leur droit de propriété par l'obtention d'un permis d'habiter. Même les plus avertis parient sur les risques politiques que représenteraient des mesures de déguerpissement. Or en réalité, la délivrance d'un permis d'habiter dans ces conditions s'apparente à une expropriation du moins dans un premier temps à une tentative d'expropriation.

Si le lotissement a été effectué par la puissance publique et sans délivrance d'un permis d'habiter, l'immeuble reste soumis au droit coutumier. Les propriétaires n'ont donc aucun intérêt à demander un permis d'habiter. S'ils le font, ils manifestent certainement par là la volonté de soumettre leur immeuble au régime du permis d'habiter qui fait en principe de l'immeuble une propriété de l'État.

### Poussée de l'immatriculation, droits fonciers coutumiers et accès à la terre

L'immatriculation qui confère un droit de propriété perpétuel sur l'immeuble offre, certes, plus de sécurité juridique que les droits fonciers coutumiers, mais elle peut être aussi une entrave à la mise en valeur des terres.

#### *La force de l'immatriculation par rapport aux droits fonciers coutumiers*

Ayant pour objectif déclaré de conférer aux détenteurs fonciers coutumiers des droits de propriété au sens de l'article 544 du code civil l'immatriculation s'achève par la délivrance d'un titre foncier intangible.

#### *(a) Les fondements de l'immatriculation*

L'immatriculation a pour objectif principal de promouvoir l'appropriation privée que l'on estimait inconnue des droits africains traditionnels. (A propos du débat sur l'existence ou la non existence de la propriété foncière en droit traditionnel, voir notre ouvrage, Gbaguidi 1994: 65.) Le but de ce système était, donc, la transformation des droits fonciers coutumiers en droits de propriété au sens de l'article 544 du code civil. L'arrière-pensée était évidemment de briser le principe de l'exo-intransmissibilité (Verdier 1971; Rouland 1988: 271; Gbaguidi 1994: 64). À cet effet, le décret de 1906 disposait notamment:

Dans les parties de l'Afrique occidentale où la tenure du sol par les habitants ne présente pas tous les caractères de la propriété privée telle qu'elle existe en France, le fait pour un ou plusieurs détenteurs de terre, d'avoir établi, par la procédure de l'immatriculation... a pour effet de consolider leurs droits d'usage et de leur conférer les droits de disposition reconnus aux propriétaires par la loi française. (Décret du 24.07.1906, art. 2)

L'objectif affirmé était donc de consolider l'emprise individuelle sur les terres qui devraient par la suite devenir des biens interchangeables et aliénables sans restriction comme tout autre bien (Gide 1885-1886; Boudillon n.d.; Chabas 1965; Moleur 1986; Dumont 1979).

En outre, la banalisation de la terre aurait aussi pour avantage, contrairement aux droits fonciers coutumiers, de favoriser l'accès de tous à la terre. En effet, l'immatriculation est un système plus démocratique que l'ordre foncier coutumier. Après avoir été dans un premier temps réservée uniquement aux personnes de statut personnel moderne (art. 1 et 2 du décret du 5.8.1900), cette procédure a été à partir de 1906 jusqu'à nos jours ouverte à tous les individus quel que soit leur statut. Aussi, même les personnes de statut personnel traditionnel peuvent requérir l'immatriculation de leurs immeubles: "l'immatriculation des immeubles aux livres fonciers est autorisée quelque soit l'état ou le statut des propriétaires ou détenteurs" (Art. 4, décrets de 1906, de 1932 et de la loi de 1965).

Or, le système foncier coutumier pur a le défaut de n'accorder que des droits précaires essentiellement révocables *ad nutum* aux étrangers, c'est-à-dire les personnes qui n'appartiennent pas à la collectivité lignagère. Les droits accordés à ceux-ci ne leur permettent pas d'effectuer des améliorations culturelles durables sur les terres qu'on leur a attribuées. Or, les lignages n'ont pas toujours les moyens d'effectuer des investissements importants sur leur domaine.

Créée avant dans la perspective d'une révolution agraire, cette procédure qui aboutit à la délivrance d'un titre de propriété appelé titre foncière n'a pas cependant connu un grand succès chez les paysans. Les causes de cette désaffection sont nombreuses: cette procédure est non seulement compliquée<sup>7</sup> et

---

<sup>7</sup> Elle commence par une demande appelée réquisition soumise à une publicité officielle, suivie d'un bornage officiel public et contradictoire et se matérialise par la délivrance d'un titre foncier. En moyenne la procédure dure un an.

onéreuse,<sup>8</sup> mais son utilité n'est pas très bien perçue par les paysans traditionnels qui ne trouvent pas nécessaires d'aller consolider un droit que personne en dehors de l'administration ne conteste.

*(b) L'intangibilité du titre foncier*

Il s'agit ici du titre foncier matérialisant l'immatriculation elle-même. L'immatriculation, contrairement aux autres formes de propriété foncière connues au Bénin est définitive et le titre foncier qui la matérialise confère des droits opposables *erga omnes*.

*(i) Sa signification*

Le titre foncier est un titre de propriété qui se distingue clairement du système de la propriété foncière du code civil. Il n'existe pas dans le code civil de modes non dérivés d'acquisition en propriété du sol semblables à l'immatriculation. En dehors de la prescription acquisitive (articles 712, 2265 et s. du code civil) en ce qu'elle est une présomption légale irréfutable (article 1350 du code civil) et de l'acte de francisation des navires, il n'existe pas de preuve préconstituée de la propriété immobilière dans le droit foncier français. Même la publicité foncière n'offre pas une preuve incontestable de la propriété. Elle rend seulement opposable aux tiers l'acte juridique publié. La maxime '*prior tempore potior jure*' s'appliquant, le premier ayant accompli les formalités de la publicité est préféré au suivant. Mais il n'est protégé qu'autant que celui de qui il tient ses droits n'est pas contesté (Mazeaud-Chabas 1976: 1404; Spellenberg 1996: 3 et s.).

La jurisprudence française a, certes, établi un certain nombre d'indices en dehors de la publicité foncière, qui permettent de présumer la propriété: la possession régulière et le cadastre. Mais, toutes ces présomptions sont susceptibles d'être combattues (de Juglart 1976: 323; Spellenberg 1984: 779). Entre elles, il n'y a pas de hiérarchie, précise la jurisprudence (Civ., 5.5.1970, Gaz. Pal., 1971, II: 529.) qui ne choisit que 'le droit le meilleur et le plus probable' valant propriété.

Au contraire, l'immatriculation constitue la preuve officielle de la propriété foncière. Par conséquent, le titre foncier est, pour des raisons de sécurité juridique, définitif,

---

<sup>8</sup> Le coût de l'immatriculation, selon qu'il s'agit de morcellement de titre foncier de l'État, d'une mutation ou d'une cession entre particuliers, varie du quart au triple de la valeur de l'immeuble. Des détails sur les frais d'immatriculation sont donnés par: da Silva n.d.; Crinot 1990: 149-150.

intangible et inattaquable (art. 7, 49 et s. de la loi du 14.8.1965). L'immatriculation est définitive en ce que l'immeuble immatriculé ne peut plus être soumis à aucun autre régime juridique notamment au droit foncier coutumier.

Le titre foncier est en outre intangible et par conséquent inattaquable parce que toute action réelle, intervenue après l'accomplissement définitif de l'immatriculation, tendant à le remettre en cause ou remettre en cause les énonciations qu'il contient est irrecevable. Même les personnes effectivement lésées qui n'ont pu intervenir pour faire inscrire leurs droits pendant la procédure ou s'y opposer ne peuvent plus le faire par voie d'action réelle. Ni les limites de l'immeuble immatriculé, ni les droits inscrits comme les hypothèques et les usufruits ne sont attaquables. L'immatriculation purge tous les droits dont l'immeuble était éventuellement grevé et qui n'ont pas été révélés lors de la procédure. Ainsi, le titre foncier forme-t-il devant les juridictions "le point de départ unique de tous les droits réels existant sur l'immeuble au moment de l'immatriculation" (civ. 1ère, 18.2.1957, RJPUP 1958: 380; civ. 8.3.1962, Penant 1963: 424). Selon l'expression bien inspirée de Gasse il s'agit là "d'une table rase sur le passé de l'immeuble" (Gasse 1953: 157). En cas de dol, la victime dispose seulement d'une action en réparation du dommage sur la base de l'article 1382 (Gasse 1953: 157; Mathieu 1982).

*(ii) Sa portée*

Cette intangibilité juridique et matérielle du titre foncier est absolue en ce que concerne la propriété et sa consistance. Seules l'inscription des créances hypothécaires ou privilégiées et des servitudes dérivant de la situation naturelle de l'immeuble peuvent être admises après. Enfin, le conservateur peut rectifier des erreurs matérielles, mais celles-ci ne peuvent avoir pour effet de modifier la situation juridique ou la consistance matérielle de l'immeuble. Mais, la prohibition de la modification du titre foncier ne concerne que l'immatriculation elle-même et non des droits réels issus de transactions ultérieures qui y seraient inscrits. Ces droits peuvent être, dans certaines conditions prévues aux articles 135 et 140 de la loi du 14.8.1965, modifiés. L'article 135 prévoit en effet que toute personne peut requérir l'inscription, la radiation, la réduction ou la rectification de l'inscription d'un droit réel immobilier. Ce texte n'énonce pas expressément les cas dans lesquels cela est possible. Il s'agit sans doute de l'hypothèse où un contrat translatif de droits réels déjà inscrits serait annulé (Spellenberg 1996: 11).

L'immatriculation première, celle qui nous intéresse ici, est intangible. Cette rigueur qui, certes, renforce incontestablement la sécurité juridique dans les transactions immobilières, peut cependant être source d'injustice. En effet, la publicité sur

laquelle elle repose, n'est pas aussi fiable qu'on le veut, surtout dans un pays comme le Bénin où les moyens de communication sont très faibles, où très peu de gens ont accès à l'affichage public et au Journal Officiel dont la parution est d'ailleurs incertaine. Mais, ces inconvénients sont bien connus des défenseurs de l'immatriculation qui estiment qu'ils représentent le moindre mal. Mais, c'est précisément au point de vue économique que l'immatriculation présente des faiblesses.

*Les faiblesses de l'immatriculation par rapport au système foncier coutumier*

Malgré la sécurité juridique qu'elle offre, ce système peut être en même temps une entrave à la mise en valeur des terres.

*(a) Les effets pervers de l'intangibilité du titre foncier*

Onéreux, plus ou moins compliqué et relativement marginal pendant la période coloniale, le système de l'immatriculation connaît un regain d'intérêt depuis l'indépendance. Il est surtout l'apanage des élites qui ont compris tout l'avantage qu'on peut en tirer.<sup>9</sup> Le Doyen Chabas encourageait ce système parce que

dans un pays d'économie agricole comme l'Afrique Noire la terre doit prendre son individualité et représenter une valeur économique mobilisable. (Chabas 1957)

C'est pourquoi, les 'développeurs' cherchent à imposer l'appropriation privée des terres pour y attirer et assurer le crédit nécessaire à leur mise valeur rationnelle.

Or, à cause justement de la force du droit qu'il confère, ce système a quelques effets pervers. En effet, la volonté de l'imposer comme unique voie certaine d'acquisition des immeubles en propriété (au sens de l'article 544 du code civil) conduit à des résultats fâcheux. L'appropriation privée des terres par l'immatriculation, encouragée sans prendre des précautions, conduit à la spéculation et la 'thésaurisation' foncières, phénomènes inconnus en droit traditionnel, du moins lorsque les terres se trouvent

---

<sup>9</sup> Selon le service de la conservation foncière, 1024 titres fonciers ont été délivrés jusqu'en 1992. Mais, il n'existe malheureusement aucune indication sur l'étendue de toutes les terres immatriculées pour situer leur proportion par rapport aux terres encore soumises au régime foncier coutumier. Entre 1982 et 1992, 290 titres fonciers ont été délivrés en milieu rural non bâti, c'est-à-dire des terres de culture sur une superficie totale de 1276 ha (Gletton-Quenum 1996).

encore sous l'emprise de la grande famille ou du clan.

En effet, en droit traditionnel un individu ne reçoit de terre que s'il est en mesure de la mettre en valeur. De même, il ne la conserve que s'il continue de le faire. Cette intéressante pratique du droit foncier coutumier est malheureusement ignorée, parce que le droit coutumier lui-même est perçu comme un 'repoussoir' freinant la 'modernité'. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les élites et autres citadins abusent de l'immatriculation parce que celle-ci n'exige pas systématiquement la mise en valeur des terres acquises. Certes, une loi du 3.5.1946 tendant à rendre obligatoire l'exploitation de la totalité des terres cultivables dans les territoires d'outre-mer oblige tout producteur, tout propriétaire, locataire etc. à mettre en culture et à entretenir les terres qu'ils exploitent. Mais, ce texte apparemment n'oblige que ceux qui exploitent déjà des terres. En outre, il ne semble pas être appliqué aujourd'hui de sorte que les acquéreurs de terres immatriculées en milieu rural ne sont pas obligés de les mettre en valeur. Cet état de choses ainsi que les ponctions faites par l'État au profit des sociétés d'État, des coopératives et autres ont favorisé l'apparition d'un phénomène nouveau: le paysan sans terre.<sup>10</sup>

Or, ce phénomène qui, certes, varie d'une région à l'autre, est impensable en droit foncier traditionnel où tout individu a droit à la terre, car être sans terre équivaut à être sans parent. Avec un peu plus de clairvoyance les 'développeurs' et les 'réformateurs' auraient compris que les petits paysans, ces "ignorants efficaces" (Hochet 1985), bien que travaillant sur des terres coutumières avec des instruments et des méthodes rudimentaires, réussissent quand même à nourrir les citadins et à fournir la plus grande partie des produits d'exportation de nombreux pays africains, comme le Bénin.

Certes, "un Droit qui n'offre pas une sécurité suffisante n'est plus un Droit" (Schmidt 1976: 43) et cela est sans doute dangereux aussi bien en matière foncière que dans tout autre domaine. Mais, il n'est pas certain que la sécurité juridique par la généralisation pure et simple de l'appropriation privée des terres favorise le développement économique. On constate aujourd'hui que le système de l'immatriculation peut même constituer une entrave à l'accès à la terre et à sa mise en valeur alors que de grandes performances agricoles sont possibles sur des terres coutumières. Dans l'expérience actuelle du Bénin la production de coton récoltée sur

---

<sup>10</sup> Cette situation a été signalée par Mongbo dans sa conférence "Les paysans sans terre" tenue au Centre culturel de Cotonou en Avril 1988 et rapportée par Crinot 1991. En milieu urbain, le détournement d'espace au profit des couches privilégiées gêne l'accès des plus faibles à la terre rappelle Piermay 1986.

des terres encore soumises au régime foncier coutumière a été presque triplée entre 1984 et 1994 plaçant ce pays parmi les premiers producteurs mondiaux de cette denrée surnommé 'l'or blanc '. Le coton fournit au Bénin aujourd'hui près de 80% de ses recettes d'exportation. Ceci montre bien que le système foncier coutumier n'est pas absolument une entrave à l'amélioration de la production agricole. En 1995, Le ministre béninois de l'agriculture, à l'époque tirant leçon de cette expérience a récemment annoncé que l'État s'en inspirerait pour la réhabilitation de la production du palmier à huile, auparavant, principale richesse du pays, mais victime des conceptions agro-foncières autoritaires ci-dessus mentionné, dont notamment l'incorporation de certaines terres lignagères à son domaine privé par immatriculation et les baux ruraux obligatoires liés à la politique des périmètres d'aménagement rural.

Certains observateurs attentifs des mutations foncières africaines ont depuis peu reconnu cette dérive et ont mis en garde contre ce que l'appropriation privée des terres peut être un obstacle au développement économique. Gendarme par exemple, fait remarquer que celle-ci peut créer de nouveaux obstacles au développement, car, si

certains juristes peu au courant des structures des économies sous-développées songent à organiser une propriété foncière à l'image de celle des pays occidentaux, l'expérience récente prouve qu'il est dangereux d'instaurer un tel droit; avec elle on risque de voir naître de nouvelles entraves au développement,

et met clairement en garde contre le risque d'accaparement des terres qui, selon lui, est menaçant (Gendarme 1971: 32). On peut ajouter aujourd'hui que ce risque n'est plus menaçant mais existant. Au Bénin, la plupart des terres immatriculées en milieu rural l'ont été par des fonctionnaires et des commerçants.<sup>11</sup> Même au-delà de l'Afrique francophone, certains observateurs ont pu constater les mêmes faiblesses dans d'autres systèmes favorisant la propriété foncière individuelle au sens occidental du terme. Ainsi au Kenya par exemple, rapporte Mashinini, l'expérience de ce pays en matière de privatisation des terres a montré que celle-ci n'a entraîné, dans le meilleur des cas, qu'un faible accroissement de la productivité (Mashinini 1986). C'est pourquoi, une profonde réforme des procédures d'appropriation et d'accès à la terre surtout en milieu rural est non seulement nécessaire mais urgente.

---

<sup>11</sup> Sur 290 titres fonciers délivrés pour les terres rurales de culture, seuls 22 l'ont été aux agriculteurs: Service de la conservation de Cotonou.

*(b) Nécessité d'un réaménagement de l'immatriculation et du système foncier coutumier*

Le réforme de l'immatriculation, du système foncier coutumier et des autres modes d'accès à la terre s'avère aujourd'hui indispensable. Celle-ci doit tenir compte des avantages et des inconvénients de chaque système. Car, les procédures foncières publiques réduisent trop souvent le problème de la sécurité foncière à la question de l'appropriation privée au sens occidental du concept. Or, les nombreuses mutations ont rendu le système foncier coutumier incertain. Mais tous les reproches qui lui sont faits, ne sont pas tous fondés. Ainsi, sous l'influence de paradigmes on reproche aux droits fonciers coutumiers d'être flous, incertains, insaisissables et antiéconomiques.

Flou, insaisissable et incertain sont trois termes d'un même reproche. Un droit floue insaisissable et incertain est un droit dont la nature et le titulaire ne sont pas clairement définis. Or, malgré la controverse et certaines justifications extravagantes,<sup>12</sup> les droits fonciers coutumiers ont des titulaires: ce sont les lignages ou les collectivités familiales. Ce droit de propriété, quoique comportant quelques spécificité (Bentsi-Enchill 1965), existe bien dans le système foncier traditionnel. Il n'est donc pas juste d'affirmer qu'il était flou et incertain. Ce qui provoquait une telle opinion chez des observateurs non avertis, est l'impossibilité pour l'individu de pouvoir disposer librement de la terre lignagère mise à sa disposition, parce les droits des individus sur les terres qui leur sont attribuées sont en général des droits d'usufruit perpétuels. C'est pourquoi, ils sont soumis à la règle de l'exo-intransmissibilité. Certes les mutations religieuses, politiques et socio-économiques sont en train de transformer profondément les droits fonciers coutumiers. La règle de l'exo-intransmissibilité est de plus en plus battue en brèche même par les lignages eux-mêmes, favorisant l'emprise individuelle et permanente sur les terres coutumières, et la terre du lignage devient un bien comme les autres. La jurisprudence des tribunaux béninois le confirme aujourd'hui (Cour suprême du Dahomey, 27.1.1971, Penant 1974: 377; Cour suprême du Bénin, 31.3.1978, collectivité Paraiso c/ Davié, non publié; Cour suprême du Bénin, arrêt No. 28 du 22.12.1988, collectivité Anani Agonvi Eziangbété c/ collectivité Apétovi Adhohoun, non publié).

Ainsi, le processus d'appropriation privée des terres engagé et encouragé depuis la période coloniale par la procédure d'immatriculation introduite depuis 1900, confirmée après l'indépendance par la loi du 14.8.1965 et celle de constatation des droits fonciers coutumiers des décrets de 1925, 1955 et 1956 puis favorisé par

---

<sup>12</sup> Delafosse (1922: 143) estime que la terre appartient aux premiers habitants de l'Afrique, des Négrilles, sortes de génie ayant disparu.

d'autres facteurs socio-politiques, économiques et religieux (Gbaguidi 1994: 74 et s.) se développe et contribue à modifier le système foncier coutumier traditionnel. En conséquence, la terre du lignage se désacralise et on assiste à son partage entre les familles nucléaires. Son acquisition privée se banalise, de sorte que le droit positif reconnaît l'existence de terres coutumières détenues à titre individuel même en dehors de toute procédure de constatation, de plus en plus nombreuses aujourd'hui. Si au niveau lignager prévaut toujours l'exo-intransmissibilité, principe encore respecté par la jurisprudence au niveau individuel il semble qu'il est actuellement possible d'aliéner une terre coutumière en dehors du lignage (Cour Suprême du Bénin, Arrêt No. 4 du 21.4.1978, non publié; Cour Suprême du Bénin Arrêt No. 28 du 22.12.1988, collectivité Anani Agonvi Eziangbété c/ collectivité Apétovi Adhohoun, non publié). Ce sont ces mutations qui rendent les droits fonciers coutumiers flous aujourd'hui, sinon ils ne l'étaient pas. Cet état de choses les affaiblit de plus en plus. Ils perdent de ce fait leurs avantages sur l'immatriculation sans pour autant en acquérir la force probante. De sorte que le droit foncier coutumier est fait aujourd'hui de pratiques encore traditionnelles surtout en milieu rural et d'un complexe mélange de pratiques tant traditionnelles que modernistes appelées quelquefois droit populaire foncier notamment en milieu urbain et suburbain. Ce sont ces mutations qui rendent aujourd'hui le système foncier coutumier incertain.

Enfin, les droits fonciers coutumiers ne sont non plus antiéconomiques; aujourd'hui la majeure partie de la production agricole est tirée des terres soumises au régime coutumier. En outre, contrairement à ce qu'on affirme souvent, il n'y a pas de risque anormal pour un membre du groupe lignager à investir sur des terres qui lui ont été attribuées, puisque dans la pratique, le lignage ne demande que le retour des terres inutilisées. C'est vrai que dans un tel système, les étrangers ne bénéficient pas de cette protection. La Cour Suprême du Dahomey à l'occasion de l'affaire *Assou Azankpo c/ Adjété Ahouefa* a eu à préciser la nature et l'étendue des droits de l'étranger:

L'étranger qui demande l'autorisation de s'installer peut recevoir du chef de la terre un terrain vacant à titre précaire sous condition de reconnaître l'autorité du chef de village et de se soumettre à ses disciplines. (Cour Suprême du Dahomey, 23.2.1973, Arrêt No. 6 non publié).

Ils ne pourront raisonnablement pas se permettre d'importants investissements sur les terres dont ils ne sont qu'affectataires. En outre, si le système traditionnel a le mérite de garantir des terres aux membres du groupe, il place les étrangers (personnes non membres de la grande famille) dans une situation juridique précaire incompatible avec la promotion de la production agricole et du développement. Une réforme doit, autant

que possible, tenir compte de ces mutations et des avantages des pratiques foncières coutumières, notamment le droit à la terre et l'obligation de sa mise en valeur.

C'est pourquoi la réforme tant souhaitée ne se contentera pas de la redistribution des terres ou de la consolidation des droits individuels sur la terre. Celle-ci n'a pas nécessairement pour but de favoriser le développement agricole. Il s'agira d'une réforme qui supprimera les inconvénients du droit foncier coutumier tout en préservant ses avantages. Il s'agira notamment de renforcer les droits des détenteurs des droits fonciers. Cela pourrait encourager l'amélioration des terres envisagée sur plusieurs années. Il s'agira également de créer un mécanisme juridique favorisant l'accès de tous à la terre sans exproprier les détenteurs coutumiers. La mise en place d'un droit de bail à ferme adéquat pourra y contribuer. En outre, le renforcement de la sécurité juridique en matière foncière doit aller de pair avec la volonté de combattre le détournement d'espace et l'accumulation des terres à des fins spéculatives. Pour ce faire, le principe de l'intangibilité du titre foncier doit être assoupli. Ainsi, La portée de l'immatriculation variera selon qu'il s'agisse d'un immeuble en zone rurale ou en zone urbaine. L'immatriculation des terres en zone rurale devrait être rapprochée du régime des concessions, en obligeant les détenteurs de titre foncier sur des immeubles ruraux non bâtis à les mettre en valeur dans une sorte de délai préfix sous peine de caducité du titre foncier ou d'obligation d'affermier.

## Conclusion

Le dualisme juridique en matière foncière soulève toujours des difficultés dans le choix d'une politique foncière efficace. Que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural l'espace est disputé: au nom du développement, l'État revendique la propriété des terres qu'il entend incorporer à son domaine par des moyens de droit privé ou de droit public tandis que les détenteurs privés veulent maintenir leur droits sur leurs terres.

Si en milieu urbain les détenteurs de terres coutumières recourent massivement spontanément aux procédures publiques imposées par l'État notamment au permis d'habiter et dans une moindre mesure à l'immatriculation, il n'en est pas de même en milieu rural où les procédures mises en oeuvre par l'administration publique ne rencontrent que méfiance ou hostilité de la part des ruraux. À cet effet l'établissement d'un régime foncier efficace est certes difficile, mais pas impossible. En milieu urbain le permis d'habiter et dans une moindre mesure l'immatriculation rencontrent moins de réticence de la part des populations. Ici, un mécanisme de contrôle empêchant le détournement d'espace et l'accumulation de terres à des fins spéculatives suffira.

En revanche, une réforme efficace devra tenir compte de l'échec des 'périmètres d'aménagement rural' et de l'inefficacité, voire, de la nocivité de l'immatriculation en milieu rural. Si la sécurité juridique est nécessaire pour attirer des capitaux et des investissements, celle-ci doit être liée à l'impératif de la mise en valeur des terres. Il faudra donc inventer un mécanisme juridique qui allie sécurité juridique, accès de tous à la terre et obligation de mise en valeur. Pour ce faire, l'intangibilité du titre foncier ne doit pas être un obstacle à la mise en valeur des terres surtout en milieu rural. Or, pour mettre en valeur une terre, il faut y avoir accès. Enfin, il faudra envisager dans une réforme une réglementation des transactions relatives aux terres arables pour éviter leur emiettement d'une part, et la dépossession des petits paysans d'autre part.

## References

BENTSI-ENCHILL, Kwamena

1965 'Do African systems of land tenure require a special terminology?'  
*Journal of African Law* 9: 114.

BOUDILLON

n.d. *Avant-projet de décret domanial en A.O.F.* Paris: Larose.

CHABAS, J.

1957 'La propriété foncière en Afrique.' *Jur. class. Civ., Annexes*: 3.

1965 'Le domaine national du Sénégal: réforme foncière et agraire.' *Annales africaines*: 33-70.

CRINOT, L.

1990 'L'accès à la terre et à l'eau en milieu rural: Le contexte juridique en vigueur au Bénin.' *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives (RBSJA)*, No. Spécial (Décembre): 55.

1991 'Le droit et l'accès à la terre en milieu rural.' P. 193 in: *Actes du colloque sur le droit et l'accès à la terre en milieu rural, 23-25 février 1989, Etudes et documents*, no. spécial, février.

DELAFOSSÉ, M.

1922 *Les Noirs de l'Afrique*. Paris: Fayot.

DUMONT, René

1979 *Pauvreté et emploi dans les zones rurales des pays en développement*.  
Commission consultative du développement rural, B.I.T., Document,  
A.C.R.D. IX, II.

ELIAS, T.O.

1962 *The Nature of African Customary Law*. Manchester: Manchester University Press.

FAGLA, Ahouangan Denis

1988 'Statut foncier des paysans sans titre face à la revendication du monopole

- 
- foncier de l'État - Les périmètres d'aménagement rural (PAR) et les groupements révolutionnaires à vocation coopérative (GRVC) en République populaire du Bénin.' *Annales de la Faculté des Lettres, Arts et Sciences Humaines* 3-4: 142.
- FISIY, Cyprian F.  
1992 *Power and Privilege in the Administration of Law: Land Law Reforms and Social Differentiation in Cameroon*. Leiden: African Studies Centre.
- GASSE, V.  
1953 *L'immatriculation foncière et la jurisprudence*. RJPUF.
- GBAGUIDI, Ahonagnon Noel  
1994 *Erbrecht an Grund und Boden in Benin* Bayreuth: University of Bayreuth.
- GENDARME, R.  
1971 'Le droit de la terre et le développement économique dans l'Afrique au sud du sahara.' P. 21 in: *Le droit de la terre en Afrique (au sud du Sahara), ouvrage collectif réuni pour l'UNESCO*. Paris: Maisonneuse et Larose.
- GIDE  
1985-86 Bull. lég. comp.: 288.
- GLETTON-QUENUM  
1996 'Le paysan sans terre au Bénin.' *Jeune Afrique économique* 15.4: 21.
- HOCHET, Anne-Marie  
1985 *Les paysans, ces ignorants efficaces*. Collections alternatives paysannes. Paris: l'Harmattan.
- JOUHAUD  
1970 'A propos de la réglementation de l'expropriation.' R.J.P.I.C.: 1045-1066.
- JUGLART, M. de  
1976 'Biens, droit de propriété et ses démembrements.' In: Mazeaud-Chabas: 323.
- HOMONT  
1975 'l'Expropriation pour cause d'unité publique.' Paris: Litec.
- KOUASSIGAN  
1962 *L'homme et la terre - Contribution à l'étude des droits fonciers et de leur transformation en droit de propriété en Afrique occidentale*. Th. Toulouse.
- MASHININI  
1986 'La difficile réforme foncière au Lesotho.' *Politique africaine*: 56.
- MATHIEU, E.  
1982 'Régime et effets de l'immatriculation et de la constatation des droits fonciers coutumiers.' P. 143 in: *Encyclopédie Juridique de l'Afrique V*. NEA: Abidjan-Dakar.

LA REVENDICATION DU MONOPOLE FONCIER DE L'ÉTAT AU BÉNIN  
Ahonagnon Noël Gbaguidi

---

MAZEAUD-CHABAS,

1976 *Leçons de droit civil*, t.2. Paris: Monchrestien.

MOLEUR

1986 'La loi coloniale: son idéologie et ses contradictions.' Pp. 79-100 in: R. Verdier et A. Rohegude (eds.), *Système foncier à la ville et au village*. Paris: l'Harmattan.

MONDJANNAGNI

1977 *Campagnes et villes au sud de la république populaire du Bénin*. Paris: Mouton.

OWONA

1982 'L'expropriation pour cause d'utilité publique.' P. 271 in: *Encyclopédie Juridique de l'Afrique V*. NEA: Abidjan-Dakar.

PIERMAY, J.-L.

1986 'Détournement d'espace, corruptions et stratégies de détournement dans les pratiques foncières urbaines en Afrique centrale.' *Politique africaine* 21: 22.

PROUZET, M.

1982 'Les structures institutionnelles de l'urbanisme.' P. 311 in: *Encyclopédie Juridique de l'Afrique V*. NEA: Abidjan-Dakar.

ROULAND, Norbert

1988 *Anthropologie juridique*. Paris: P.U.F.

SARASSORO

1989 'Le droit foncier ivoirien entre la tradition et le modernisme.' *Etudes et Documents* 3 (octobre): 16.

SCHMIDT, J.

1976 GAJCOM, t.1. Paris: Sirey.

SILVA, da

n.d. 'Problèmes fonciers dans le Bénin méridional de la colonisation à nos jours', mémoire de maîtrise en droit. Cotonou: Université Nationale.

SPELLENBERG, Ulrich

1984 *Sicherheit in Grundstücksverkehr - Publicité foncière, Grundbuch und Torrens-System, Mélanges F.S. Lorenz zum 70. Geburtstag*. Tübingen.

1996 'Publicité foncière, systèmes français, allemand et béninois.' Cotonou: Conférence à l'Ecole Nationale d'Administration du Bénin (janvier).

VIEILLARD

1939 *Notes sur les coutumes des Peuls du Fouta-Djallon*. Paris: Larose.

VERDIER, Raymond

1960 *Essai d'ethno-sociologie juridique des rapports fonciers dans la pensée négro-africaine*. Th. Paris.

1971 'L'Ancien droit et le nouveau droit foncier de l'Afrique Noire face au développement.' In: *Le droit de la terre en Afrique (au sud du Sahara)*, ouvrage collectif réuni pour l'UNESCO. Paris: Maisonneuve et Larose.