



Collection Passerelle : La terre est à nous ! mars 2014

Avancées juridiques contre les accaparements de terre au Bénin

Eric AHOUMENOU / DÉCEMBRE 2013

Éric Ahoumenou est avocat, chargé des relations extérieures au Mouvement des Sans Voix, membre du réseau No-Vox.

Une situation créant des litiges fonciers

Durant l'époque coloniale, un terrain était attribué à l'essai et, à l'issue d'une période probatoire, le bénéficiaire en devenait propriétaire s'il avait pu démontrer sa capacité à mettre en valeur ce terrain (soit en bâtissant, soit en en faisant une terre agricole).

Depuis 1965, la loi a instauré l'acquisition de titres de propriété foncière. Plusieurs acteurs ont joué un rôle afin de transformer les permis d'habiter en titres fonciers. Ainsi, le système foncier est caractérisé aujourd'hui par la coexistence de trois régimes fonciers : le régime coutumier, caractérisé par l'oralité ; le régime de l'immatriculation, le régime du permis d'habiter.

Cette diversité est en partie causée par une insécurité foncière déplorable, due à la faible détention de titres de propriété fiables et inattaquables et à la quasi inexistence de documents graphiques et littéraires faisant l'inventaire de toutes les propriétés foncières et de leurs ayants-droits.

Au Bénin, les principaux problèmes au niveau foncier sont :

- Le manque de connaissances de leurs droits, du fonctionnement de l'institution judiciaire qui empêche souvent les populations et habitant-e-s pauvres, en tant que propriétaires de parcelles de faire face aux procédures administratives afin d'obtenir leurs titres fonciers ;
- L'incapacité de l'État béninois à réguler le foncier, à cadastrer tous les centres urbains pour mettre en place une politique d'attribution des titres de propriété à qui de droit grâce un service foncier permanent ;
- La stérilisation d'une partie de l'épargne privée par la thésaurisation des terres.
- La spéculation foncière galopante ;
- La remise en cause des droits des acquéreurs de parcelles par les héritiers de leurs vendeurs.

A ces problèmes, on peut en ajouter d'autres qui créent une réelle insécurité foncière :

- Les erreurs d'identification des ayants-droits. On n'est jamais certain que le vendeur a le droit de vendre la terre ;
- La mauvaise identification du terrain sur lequel porte une mutation. Le terrain que l'on croit avoir acheté n'est pas toujours celui qui est désigné sur le titre foncier ;
- L'administration elle-même considère que, tant qu'un titre foncier n'a pas été attribué sur 99 % d'un territoire, elle reste en droit d'exercer une sorte de droit de propriété qui peut aller jusqu'à prendre le terrain dont elle a besoin.

Le nouveau code foncier et domanial œuvre à la lutte contre les accaparements de terre

C'est dans ce contexte que s'inscrit la nouvelle loi qui combat les pratiques mafieuses en zone

rurale et urbaine et lutte contre l'escroquerie foncière, les conflits de limites, les conflits liés à la contestation des droits de propriété ou aux partages successoraux mais aussi les conflits fonciers entre agriculteurs et éleveurs.

Parmi les grandes avancées juridiques, il faut noter que seules les personnes ayant la nationalité béninoise peuvent aujourd'hui acheter des terres au Bénin, à condition que la vente ne dépasse pas les 800 hectares de terrain, et dans une perspective d'usage direct d'exploitation de cette terre.

Ce nouveau code foncier comporte l'instauration de nouvelles instances qui auront à gérer les questions foncières : un cadastre pour la gestion de l'ensemble des actes administratifs et techniques décrivant la propriété foncière ; l'agence nationale du domaine et du foncier (ANDF), nouvel organe de gestion foncière ; des commissions de gestion foncière (CoGef) dans chaque commune.

Il fait également état des sanctions et pénalités encourues en cas de non-respect de ces dispositions. Celles-ci ont fait l'objet de débats houleux durant la session de l'Assemblée Nationale chargée de voter ce nouveau code foncier et domanial.

Dans les aspects novateurs de ce code, il convient de souligner certains articles :

Art.14 : « Toute personne physique ou morale de nationalité béninoise peut acquérir un immeuble ou des terres en République du Bénin. Les non nationaux peuvent acquérir un immeuble en milieu urbain en République du Bénin, sous réserve d'accords de réciprocité ou de traités ou accords internationaux. (...) ». Un des objectifs étaient également d'interdire/de limiter la vente de terres aux non ressortissants béninois.

Art. 42 et 43 : « Le droit de propriété confère à son titulaire l'usage, la jouissance et la libre disposition des biens qui en sont l'objet, de manière la plus absolue pourvu qu'il n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements » - « nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement. »

Art.149 et svts : montrent l'existence d'un registre foncier, registre où seront consignés - entre autres - ces certificats fonciers.

Art.196 et svts : en zone rurale, « un plan foncier rural est établi à la demande du chef de village après délibération du conseil de village,(...) » Ensuite, chaque particulier doit s'enregistrer dans ce plan foncier rural. Ce plan foncier rural peut servir de référence à des décisions judiciaires.

Le chapitre VI explicite les modes de gestion des ressources naturelles au Bénin « Tous les Béninois ont une égale vocation à accéder aux ressources naturelles en général et aux terres agricoles en particulier, sans discrimination de sexe ou d'origine sociale dans les conditions prévues par la Constitution, les lois et les règlements. » On notera la volonté de permettre une égalité hommes-femmes dans l'accès aux ressources naturelles.

Art.351 et svts : reconnaissent explicitement un droit foncier coutumier au Bénin : « les droits coutumiers présumés exercés collectivement ou individuellement sur les terres non couvertes par le plan foncier rural et celles non immatriculées sont confirmés. (...) Toute personne titulaire de l'un au moins des droits coutumiers susvisés et désireux de se faire délivrer un titre opposable qui constate l'existence et l'étendue de ses droits, adresse une demande au Bureau communal (...) ». On notera également que celui qui exploite un fonds de terre de manière paisible et continue pendant au moins 10 ans ne peut se la voir retirer sans motif valable. Enfin, les terres rurales qui n'ont jamais fait l'objet d'une première appropriation appartiennent de facto à l'État qui peut ensuite les attribuer aux collectivités territoriales.

Expulsions forcées, expropriations : un cadre juridique renforcé

Sur la base du droit coutumier, beaucoup de terrains aujourd'hui sont morcelés et vendus. Dans l'exercice du droit coutumier, rien ne définit si le vendeur exerce un droit de vente légale et si le montant de la transaction ne peut être remis en cause.

Le nouveau code foncier et domanial interdit ce type de transaction. Il spécifie la notion de droit d'habitation, plus proche d'un droit de propriété que d'un droit au logement. Ainsi,

l'article 51 stipule que « le droit d'habitation est le droit à l'usage d'une maison reconnue à une personne déterminée, dans la mesure de ses besoins et de ceux de sa famille et s'établit par convention ». L'article 52 affirme que « le droit d'habitation ne peut être cédé à des tiers à moins d'une clause express ».

Une loi résultant des luttes des mouvements sociaux

Les habitant-e-s soutenu-e-s par des mouvements sociaux, dont le réseau No-Vox, ont obtenu la suspension des déguerpissements jusqu'à l'adoption par l'Assemblée du nouveau code foncier et domanial. Les expulsions et expropriations sont désormais codifiées :

Art.523 et svts : « l'expulsion illégale ou arbitraire est prohibée en République du Bénin. L'Etat doit, conformément aux conventions internationales, prendre les mesures tendant à prévenir les expulsions forcées et les démolitions planifiées à la suite d'injonctions faites par les cours et tribunaux. (...) Les projets de développement financés par des agences internationales ou multinationales ne sauraient impliquer ou entraîner des expulsions forcées. (...) En cas d'expulsion illégale et/ou arbitraire, le montant des indemnités compensatrices, la durée et le mode de paiement doivent être justes et équitables (...). »

Mais une des raisons la plus fréquente des expulsions au Bénin provient de procédures engagées par les héritiers qui remettent en cause la vente de parcelles par leurs parents en raison d'une forte plus-value des terres liée à la spéculation. Ainsi, sur décision de justice, ces enfants considérant qu'ils ont été spoliés de leurs biens arrivent à faire déguerpir ceux qui habitent ces terrains.

Art.216 et svts : « le processus d'expropriation est enclenché par une déclaration d'utilité publique par l'autorité compétente. » Selon le niveau territorial d'expropriation, l'autorité compétente sera soit le président de la République, de la région ou de la commune.

Art.245 : « lorsque l'expropriation urgente nécessite le déménagement immédiat des populations, l'autorité expropriante est tenue de leur fournir hébergement et/ou une provision sur l'indemnité d'éviction. »

Au Bénin, les conditions socio-économiques caractérisées par la mutation des us et coutumes, la course effrénée à l'enrichissement illicite, la naissance d'une nouvelle classe de propriétaires terriens ont battu en brèche la conception coutumière selon laquelle la terre est un bien sacré non vendable.

Malgré les avancées juridiques, les terres exploitables pour les produits vivriers nécessaires à la souveraineté alimentaire sont encore insuffisantes pour éviter famines et maladies liées à la malnutrition.

La terre encore exploitée pour les cultures productivistes au détriment de l'agriculture familiale, les fuites de devises dues aux importations de denrées alimentaires et l'accroissement des conflits liés au foncier sont des raisons suffisantes pour que les mouvements sociaux continuent la lutte pour plus de justice sociale, pour une société démocratique, solidaire et écologique garantissant les droits des habitant-e-s.



En savoir plus sur le numéro « [La terre est à nous ! Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistances et alternatives](#) » (Commande du numéro, téléchargement du pdf)