

FORMALISATION DES TRANSACTIONS FONCIÈRES **AU REGARD DU CODE FONCIER ET DOMANIAL**

Expériences des Communes de Dogbo et de Klouékanmè

Mot **Introductif**

La loi portant Code Foncier et Domanial (CFD) de 2013 a instauré au Bénin, un nouvel arsenal juridique et créé un nouveau cadre institutionnel avec principalement la mise en place de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF). La mise en œuvre du CFD demande un investissement important, à la fois sur les plans institutionnel et opérationnel. Au niveau local, les acteurs éprouvent le besoin d'un accompagnement de proximité pour une appropriation des nouveaux dispositifs. Dans ce cadre, le consortium VNG-International, LID-Management avec les communes de Dogbo et de Klouékanmè, renforcées par l'ANCB, ont soumis et obtenu de l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas, une subvention de financement de 4.4 millions d'euros en vue d'une expérimentation de la gestion foncière au niveau local sur la période 2015-2018. Ainsi, depuis janvier 2015 le Projet d'appui à la gestion Foncière Locale (PFL) a démarré avec la mise en place d'une équipe de coordination (Equipe d'Assistance Technique - EAT basée à Lokossa et un expert foncier au niveau de l'ANCB) en vue de l'accompagnement opérationnel du projet. Le projet intervient essentiellement dans les communes de Dogbo et de Klouékanmè et s'emploie aux côtés desdites communes à mettre en place le dispositif institutionnel (organes, interrelations) prévu par la loi ainsi qu'à élaborer/actualiser et faciliter la gestion d'outils de sécurisation foncière. L'ANCB est chargée quant à elle, de soutenir le dialogue national sur les préoccupations issues de la mise en œuvre du projet et de valoriser les bonnes pratiques issues de la capitalisation des expériences de terrain.



« Depuis que la loi là est arrivée, on ne peut plus faire les papiers de nos terres à la Mairie. Quand on va là-bas les gens nous disent d'attendre encore un peu car ils sont en train de prendre les dispositions pour faire les choses correctement. On est bloqué dans nos activités et on a peur pour nos terres. »

Un chef de ménage du village Ahomey dans la Commune de Dogbo



International

Le passage des anciennes pratiques de formalisation des transactions foncières aux changements induits par le code foncier et domanial et ses décrets d'application a été jalonné de difficultés. Il s'agit de l'impuissance des Mairies de Dogbo et de Klouékanmè face aux ventes de détresse des populations. Cette rupture de la fourniture des services fonciers aux populations a entraîné une perte énorme de ressources financières issues des taxes sur la formalisation des transactions foncières. Ainsi, il faut des procédures simples et courtes pour l'obtention des actes fonciers qui favorisent une adhésion des populations et une généralisation des pratiques de formalisation des transactions foncières. En plus il faut la création des conditions cadres par la commune ; ce qui est indispensable en matière de formalisation des transactions foncières.

La volonté des autorités communales à se conformer aux textes régissant le foncier et le domaine est un facteur de succès dans la conduite du processus de mise en place des outils, procédures et modalités de formalisation des transactions foncières. Elle favorise également la mise en place du cadre institutionnel et organisationnel pour la fourniture régulière des services fonciers aux populations.

Pourquoi adapter les pratiques communales de formalisation des transactions ?

Depuis le 14 août 2013, le Bénin s'est doté de la loi n° 2013-01 portant code foncier et domanial. Ce code aborde désormais la question foncière dans sa globalité. Aussi, consacre-t-il la modernisation radicale du cadre légal de la gestion foncière. Il a également apporté des changements institutionnels et organisationnels aux niveaux communal et national.



L'analyse de la situation actuelle montre que les pratiques foncières sont complètement différentes de celles prévues par le code foncier et domanial. Des chefs de villages et d'arrondissement continuent de signer des conventions de vente, des Maires continuent d'affirmer des conventions de vente en violation des dispositions transitoires du code etc.

Cette situation est due à la méconnaissance par les acteurs communaux des dispositions de ce code et de ses décrets d'application en matière de formalisation des transactions foncières.



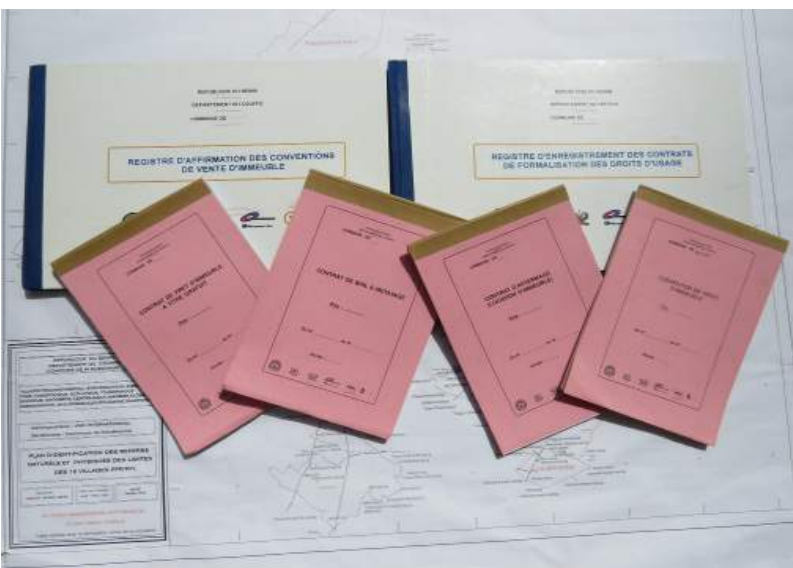
Dans le cadre de la mise en œuvre du Projet d'appui à la gestion Foncière locale (PFL), des campagnes d'information et de sensibilisation sur le code ont été organisées. À cela, s'ajoutent les différentes sessions de renforcement des capacités des Conseillers Communaux, des cadres techniques des Mairies et des Commissions de Gestion Foncière (CoGeF). Informées notamment des infractions et sanctions, les autorités communales sont devenues réticentes à continuer même la délivrance des actes fonciers prévus par le code.

Article
509_Code

« La délivrance de toute pièce administrative non prévue par le présent code est punie des mêmes peines prévues à l'article précédent ».

Cette réticence se fonde également sur l'absence des outils, procédures et modalités de formalisation des transactions foncières conformes au code. De même, le cadre institutionnel et organisationnel n'est pas entièrement créé par les communes pour accompagner les populations dans la formalisation. La loi prévoit des organes de gestion foncière au niveau villages/quartiers de ville et au niveau communal. La loi prévoit aussi la mise en place par commune du bureau communal du domaine et du foncier pour s'occuper des questions liées à la propriété foncière. Ces organes sont au mieux des cas installés mais leur fonctionnement reste un défi.

Cette situation a pour conséquence la rupture dans la fourniture des services fonciers aux populations.



Ce phénomène est devenu la source du développement des pratiques frauduleuses en matière de formalisation des transactions foncières. Ces pratiques frauduleuses se manifestent par des actes sous-seing privé dont certains font l'objet de légalisation matérielle auprès des Chefs de villages/quartiers de ville et/ou des Chefs d'arrondissement.

« Vous avez sensibilisé les populations à s'adresser à la Mairie pour faire tous les papiers de la terre. Nous sommes venus pour une convention de vente de parcelle et vous dites que vous n'êtes pas prêts avec les nouveaux imprimés et registres prévus par le code. Qui peut nous aider maintenant à faire les papiers ? ».

Extrait des propos d'un usager reçu au Service des Affaires Domaniales, Environnementales et Foncières de la Mairie de Klouékanmé

QU'ONT FAIT LES DEUX COMMUNES POUR RÉPONDRE AUX ATTENTES DES POPULATIONS ?

Conformément aux dispositions du CFD, la mise en place des instances locales de gestion foncière s'impose désormais aux Communes. De même, l'intervention des instances locales de gestion foncière dans la formalisation des transactions foncières (droits de propriété et droits d'usage) doit être requise à peine de nullité des actes de transfert définitifs ou momentanés de droits fonciers. Il était alors urgent pour les deux Communes de prendre les dispositions pour se conformer aux exigences de la loi. Les démarches ont donc été entreprises pour la mise en place de façon démocratique et transparente de la CoGeF et des SVGF dans les deux Communes. Une étape importante venait d'être franchie.

Article 363_CFD : « Les terres rurales encore sous l'emprise de la coutume peuvent faire l'objet de droits d'usage délégués couramment admis par la coutume et les usages. Toute fois, la délégation doit être constatée par un écrit rédigé devant témoins. Cet écrit précise l'accord des parties sur les conditions d'octroi et de jouissance des droits d'usage délégués tels que définis à l'article 4 du présent code. Dans tous les cas, la consultation de la section villageoise de gestion foncière est requise dans les localités où il en existe déjà, à peine de nullité de l'acte de transfert de droit d'usage »

Par ailleurs, conformément à l'article 518 du code, il est prévu une nouvelle formule d'affirmation des actes fonciers. Et dans le processus, les Maires doivent désormais se faire assister des interprètes assermentés avant d'affirmer ces actes pendant la période transitoire de la mise en œuvre du code.

Article 518_CFD : En application des dispositions de l'article 516 du présent code, en milieu rural, les fonds de terre non couverts par un plan foncier peuvent être constatés par acte affirmé du maire qui procède à l'affirmation du procès-verbal de présomption de propriété en y apposant sa signature précédée de la mention suivante : « Devant nous (nom, prénoms, qualité et résidence), se sont présentés, le présumé propriétaire (nom, prénoms, date et lieu de naissance, sexe, profession et résidence) et ses trois (03) témoins dénommés à la présente convention. Lesquels, après lecture à eux faite et traduction au besoin en leur propre langue de la teneur dudit procès-verbal, en notre présence, par le nommé (nom, et prénom de l'interprète), interprète assermenté ont formellement déclaré et affirmé en comprendre le sens. Le présumé propriétaire a en outre déclaré et affirmé en accepter les termes et s'oblige à les exécuter loyalement. Les témoins ont également déclaré et affirmé en reconnaître la parfaite régularité. Ce que nous certifions à toutes fins de droit.

Fait àle.....».

Face à cette exigence, les Maires de Dogbo et de Klouékanmè en collaboration avec les Présidents des Tribunaux de Première Instance d'Aplahoué et de Lokossa ont procédé à la mise en place des interprètes assermentés. À Klouékanmè, trois interprètes assermentés assistent le Maire pour l'affirmation des actes fonciers, à Dogbo le Maire est assisté de deux interprètes. Par ailleurs, les Mairies de Dogbo et de Klouékanmè ont pris l'initiative de se doter des outils, procédures et modalités de formalisation des transactions foncières. Dans cette dynamique, elles ont fait la revue documentaire qui leur a permis d'avoir les projets d'outils de formalisation des transactions foncières (vente, location, métayage, prêt à titre gratuit). Ces outils avaient été proposés par le réseau des Chefs des Services en charge des Affaires Domaniales du Mono et du Couffo. En dehors de ces outils, les procédures et les modalités de formalisation des transactions foncières ont été proposées par les Communes elles-mêmes.

Ces outils, procédures et modalités de formalisation des transactions foncières proposés ont fait objet de revue à travers des séances techniques et d'un atelier de pré-validation. Aussi, ont-ils été validés par les acteurs communaux et les acteurs clés en charge de la gestion du foncier et du domaine à l'échelle départementale. L'atelier de validation a également connu la participation de plusieurs personnes ressources pluridisciplinaires (magistrat, partenaires techniques et financiers, Responsable foncier de l'Association des Communes du Bénin, etc.).

Aujourd'hui, les communes de Dogbo et de Klouékanmè se sont dotées de formats types de convention de vente et de contrats d'usage d'immeubles en adéquation aux dispositions du code foncier et domanial, et de ses décrets d'application. Des outils techniques de conduite d'enquêtes foncières et d'identification d'immeubles sont également conçus. Ils sont à l'usage des SVGF et des Services communaux en charge des affaires foncières et domaniales.



Dans la définition des modalités de formalisation des transferts de droit d'usage, il est important de faire remarquer que l'accent a été mis sur la simplicité et l'accessibilité en terme financier. Ainsi, les coûts fixés tiennent compte de la capacité financière des populations.

La tarification a mis également l'accent sur la nécessité de faciliter la formalisation des droits pour les détenteurs des petites terres (superficie inférieure à deux hectares). Une attention particulière a été accordée à la situation des femmes et des mesures spécifiques ont été définies pour les aider à formaliser leurs droits.

Les femmes sont exonérées de la taxe de formalisation des transferts de droits d'usage car elles constituent une

forte proportion de la population ayant accès à la terre par ce mode.

Délibération du Conseil Communal sur l'adoption des procédures et modalités de formalisation des transactions foncières dans la Commune de Klouékanmè.

La volonté des autorités communales à se conformer aux textes régissant le foncier et le domaine est un facteur de succès dans la conduite du processus de mise en place des outils, procédures et modalités de formalisation des transactions foncières. Elle favorise également la mise en place du cadre

institutionnel et organisationnel pour la fourniture régulière des services fonciers aux populations.

Le dispositif mis en place par les Communes de Dogbo et de Klouékanmè pour la formalisation des transactions foncières au regard du code foncier et domanial se résume ainsi qu'il suit :

Outils élaborés et validés	<ul style="list-style-type: none"> • Formats types de convention de vente d'immeuble et de contrats types pour la formalisation des droits d'usage • Formats types de registre d'affirmation des conventions de vente d'immeubles et de registre d'enregistrement des contrats types de droits d'usage • Formats types de procès-verbal d'enquête foncière à l'usage des SVGF et de procès-verbal d'identification d'immeuble à l'usage du SADEF
Procédures et modalités mises en place	<ul style="list-style-type: none"> • Procédures et modalités d'établissement de convention de vente en milieu urbain et périurbain • Procédures et modalités d'établissement de convention de vente en milieu rural • Procédures et modalités de formalisation des transferts de droits d'usage
Adoption politique	<ul style="list-style-type: none"> • Revue pour la levée des contraintes en termes des pièces à fournir, des coûts et de réduction des délais des différentes étapes des procédures de formalisation des transactions foncières par les CoGeF et les Commissions des Affaires Domaniales et Environnementales (CADE) • Adoption par les Conseils Communaux des outils, procédures et modalités de formalisation des transactions foncières • Prise d'arrêtés communaux portant application des procédures et des modalités de formalisation des transactions foncières
Conditions opérationnelles de formalisation des transactions foncières	<ul style="list-style-type: none"> • Poinçonnage, par la Recette des Finances de Lokossa, des imprimés de convention de vente d'immeubles et des contrats de droits d'usage • Registre d'affirmation des actes fonciers côté et paraphé par les Présidents des Tribunaux de Première Instance • Intervention des SVGF et de la CoGeF dans la formalisation des transactions foncières • Organisation des audiences d'affirmation des actes fonciers par les Maires assistés des interprètes assermentés (publication des programmes et tenue des audiences)

QUELQUES RECOMMANDATIONS POUR RENDRE LE PROCESSUS DURABLE

La mobilisation des expertises externes et l'analyse multi-acteurs

sont indispensables dans le processus de mise en place des outils, procédures et modalités de formalisation des transactions foncières en adaptation aux dispositions du code foncier et domanial.

Les communes doivent en outre définir des modalités qui incitent à la formalisation massive et non à la réticence des populations au regard des coûts. Un intérêt particulier doit être accordé

par les communes à la mise en place et au fonctionnement des organes de gestion foncière.



Par ailleurs, la loi 2017-15 du 10 août 2017 modifiant et complétant le code a désormais prévu les Sections Urbaines de Gestion Foncière (SUGF). Il urge que le gouvernement prenne un décret d'application portant attributions, organisation et fonctionnement de ces SUGF. Ceci permettra aux communes de mettre en place, à l'instar des SVGF, ces sections de gestion foncière au niveau des quartiers de ville en vue de leur accompagnement aux populations dans la formalisation des transactions foncières.

Par ailleurs l'ANCB doit poursuivre le plaidoyer et la veille pour que les décrets soient pris en respects des attentes des communes et que les modalités de délivrance de

l'attestation de détention coutumière par les communes soient clarifiées.

Enfin, il est impérieux de mobiliser les ressources techniques, matérielles et financières pour assurer le meilleur fonctionnement des instances locales de gestion afin de garantir leur intervention régulière dans le processus de formalisation des transactions foncières.

Les deux communes réfléchissent actuellement sur des approches d'auto-fonctionnement des organes en se basant sur les produits de la formalisation des droits d'usage. Les réflexions sont en cours et les premiers tests sont prévus pour démarrer très prochainement.



Avec la contribution financière de l'Ambassade du Royaume des Pays Bas



Et l'accompagnement technique de l'Institut Royal des Tropiques

