

Daouda MOUSSE

**LA JUSTICIABILITE ET
L'INATTAQUABILITE DU
TITRE FONCIER BENINOIS
MISES A RUDE EPREUVE**

Daouda MOUSSE

Juriste - Expert foncier

Spécialiste d'Etudes d'Impacts Environnementales et
Sociales

Spécialiste de mobilisation des ressources locales

Chargé de cours de Droit Foncier au Centre
de Formation pour l'Administration Locale
(CeFAL/BENIN)

Auteur d'Ouvrages fonciers

(0229) **97-72-22-13**

mail : moussedaouda1@gmail.com

ISBN : 978-99982-1-861-1

Dépôt légal 15726 du 19/02/2024



**LA JUSTICIABILITE ET
L'INATTAQUABILITE DU TITRE
FONCIER BENINOIS MISES A
RUDE EPREUVE**

Introduction

Le titre foncier est un document et élément par excellence de preuve de la propriété foncière. Il confère à son titulaire, la pleine propriété de l'immeuble et lui est attachés tous les attributs de la propriété c'est-à-dire le droit d'utilisation, le droit de jouissance et le droit de disposition.¹

Il est d'une grande portée dans la sécurisation des droits fonciers et au regard du code foncier et domanial béninois, le titre foncier est définitif et inattaquable toute chose qui lui confère sa valeur juridique².

¹ Arts 7 et 145 CFD/B

² Art 146 CFD

A- L'INATTAQUABILITE DU TITRE FONCIER DANS LA LEGISLATION BENINOISE.

Le titre foncier est **définitif** en ce que l'immeuble qui en est muni ne peut plus être soumis à aucun autre régime juridique, notamment au droit foncier coutumier³.

Il est **inattaquable** parce qu'il est établi après la procédure de confirmation de droits fonciers, une procédure qui crée une présomption de propriété irréfragable. Ceci se justifie également par le fait que pendant la procédure d'établissement du titre foncier, deux opérations importantes sont faites. La publicité foncière et le bornage contradictoire. Publicité en ce sens que l'opération est portée à la connaissance du grand public au moyen des affichages et par insertion. Le bornage est contradictoire en ce sens que les limitrophes, les autorités administratives, les notables et toutes personnes ayant intérêt sont invités à participer aux

³ GBAGUIDI Noel, prolégomènes sur le système foncier béninois. Droit en Afrique, Law in Africa 2004, p 54.

fixations officielles des limites de l'immeuble objet de confirmations des droits fonciers.

Toute action réelle intervenue après accomplissement définitif de la procédure de confirmation de droits fonciers tendant à remettre en cause le titre foncier ou des énonciations qu'il contient est irrecevable⁴.

Une fois délivré, le titre foncier met fin à la procédure de confirmation de droits fonciers et emporte de ce fait, d'une part, la purge des oppositions à la confirmation des droits et, d'autre part, la purge des droits réels non-inscrits.

Au Bénin, la loi portant code foncier et domanial a vidé le principe de l'absoluité du titre foncier. En effet, le titre foncier délivré au Bénin présenterait une intangibilité absolue en ce sens que même en cas d'erreur matérielle ou de non-respect de la procédure légale de délivrance des titres fonciers ou de tout vice survenu dans la procédure

⁴ DJOGBENOU Joseph, Rapport d'étude sur le code foncier et domanial béninois.

d'enregistrement et de confirmation des droits fonciers, la partie lésée (le propriétaire légitime) bénéficie en lieu et place la rétrocession de sa propriété, d'une indemnité sans préjudice d'action en revendication du droit de propriété⁵. Mieux, ce caractère Absolu du titre foncier se trouve renforcé par la constitution béninoise en son article 22 et le code civil en son article 154.

En quoi consiste la fraude en matière foncière selon le législateur béninois ?

- Elle peut être une manœuvre qui consiste à faire enregistrer ou confirmer en son nom les droits fonciers portant sur un immeuble appartenant à autrui.
- Elle peut être une manœuvre dolosive consistant à abuser de la bonne foi de quelqu'un pour acquérir et faire confirmer en son nom les droits fonciers portants sur l'immeuble appartenant à celui-ci.

⁵ Art 146/147/148 de la loi n° 2017-15 du 10 aout 2017 modifiant et complétant celle no 2013 du 14 aout 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin.

- Elle peut être une manœuvre consistant à faire enregistrer ou confirmer les droits d'un immeuble alors que même celui-ci fait l'objet de contestation soit par devant l'autorité administrative, soit par devant les juridictions.
- Elle peut être constitutive de stellionat fait dans le but de faire enregistrer ou confirmer en son nom les droits fonciers portant sur un immeuble ne lui appartenant pas⁶.

Cependant, l'article 376 nouveau du code foncier et domanial (CFD) apporte une exception à l'article 148. L'article 376 en son alinéa dernier énonce que le titre foncier résultant d'une inscription **n'est pas opposable aux tiers**. En son article 7, le code foncier définit l'inscription comme la formalité par laquelle est obtenue la publicité de certains actes portant sur des immeubles (ex : inscription hypothécaire). C'est également la mention faite

⁶ Art 146 nouveau CFD

aux registres des hypothèques, dont une propriété est grevée.

Plus précisément, l'inscription dont –il s'agit à l'article 376 du CFD est liée à un droit réel immobilier, outre que la propriété (le TF). Ce droit réel devrait être la résultante d'une obligation liant le titulaire du terrain (la parcelle) objet du titre foncier au bénéficiaire du droit du droit réel.

En effet, le législateur estime que la sauvegarde des intérêts d'un titulaire du droit réel ne peut pas être opposable aux tiers qui ne sont pas concernés par les engagements pris par ceux-ci.

Qu'est-ce qu'il faut donc comprendre par titre foncier résultant d'une inscription dans le contexte ?

Ce n'est pas un titre foncier sur lequel est portée une inscription, ce n'est non plus un cas de prénotation ; il s'agit d'une inscription faite sur l'immeuble bien avant l'établissement du titre foncier de l'immeuble. Par exemple, une institution financière décide de faire un prêt et accepte en

garantie un immeuble qui au moment du prêt n'était pas couvert par un titre foncier. On délivre donc un document appelé certificat d'inscription au détenteur de la parcelle. Sur la base de ce certificat d'inscription qui est un acte présomptif de propriété⁷, le détenteur de l'immeuble demande et obtient le titre foncier par la confirmation de droit foncier. On dit que ce titre foncier résulte d'une inscription. Pour ces catégories de titres fonciers, si un contentieux naît et que le détenteur perdait le procès, le juge prononcera une décision qui dépossèdera ce dernier de ce titre foncier qui ne sera pas annulé mais sera muté au profit de la personne gagnante contrairement à toutes les autres catégories de titres fonciers qui font seulement appel à une indemnisation en cas de procès perdu ou de confirmation de droits fonciers (ex immatriculation) frauduleuse d'un immeuble.

⁷ Art 4 nouveau CFD

Il faut faire remarquer que ce sont des cas très rares puisque à travers mes recherches j'ai pu constater que l'administration foncière béninoise n'a pas encore connu des cas du genre.

En se basant donc sur ces dispositions, on peut se poser la question de savoir ce qui a pu se passer quand en 2017 (pendant que le code qui institue cette disposition est d'actualité), la Chambre administrative de la Cour suprême du Bénin, à travers l'arrêt n°05/CA du répertoire, Collectivité KOUKPONOU/BOKO Jacob et MEF, non publié, qui a surpris plus d'un par sa décision rendue, non seulement la reconnaît sa compétence à juger mais très étonnante annule les titres fonciers contestés par la partie demanderesse au motif de non-respect des formalités lors de la procédure de délivrance des titres fonciers objet de litige. S'agit-il là d'une décision du juge pour excès de pouvoir ? Cette décision surprend puisqu'elle prend le contrepied de l'article 148 du code foncier et domanial jusque-là en vigueur. Surprenant

également parce que la même Cour Suprême, cette fois, de par sa Chambre Judiciaire, à l'issu d'un litige sur le titre foncier, par arrêt n° 074/CJ du 08 décembre 2000, E.D.Z c/U.K.d.S dans un attendu emblématique a jugé que « les conditions de délivrance de nouveaux titre foncier ne font pas obstacle aux principes de l'intangibilité du titre foncier et lorsque l'Etat a délivré un titre foncier à un tiers à tort ou à raison, nul ne peut remettre ledit titre en cause. Le juge indique clairement que le titre foncier une fois délivré bénéficie d'une immunité juridictionnelle. Une même juridiction mais d'ordre différent qui semble donner deux positions différentes par rapport à l'intangibilité du titre foncier.

Revenons à l'arrêt 2017 de la cour administrative pour dire qu'en réalité, il ne s'agit pas de l'annulation des titres fonciers puisque le principe est claire que l'on se rapporte à la loi 65-25 du 14 août 1965 portant régime du titre foncier(ou régime de la propriété foncière) au Dahomey ou la loi n ° 2013-

01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial, il ne s'agit pas d'une annulation car le titre foncier restera attaché à l'immeuble jusqu'à la « la désignation » de son titulaire ce qui justifie son caractère définitif mais plutôt d'une sorte **d'inexistence** ce qui remet en cause le caractère d'inattaquabilité du titre foncier et remet en cause également la jurisprudence de la chambre judiciaire de la même Cour qui confirmait le caractère définitif et inattaquable du titre foncier.

Cette contrariété de deux décisions d'une même Cour semble créer un malaise fragilisant ainsi la sécurité foncière tant recherchée. Il serait mieux qu'une session de l'Assemblée plénière de la Cour suprême vienne clarifier cette situation.

En dépit de ce destin rayonnant du titre foncier et de sa force probante puisque opposable à tous, le droit positif béninois (ou le législateur) en a dégagé quelques exceptions à cette force probante du titre foncier. Des exceptions faut-il le préciser, qui ne

viennent pas annuler le titre foncier (en cas d'erreur ou de vol), mais qui viennent muter le titre foncier au nom du propriétaire légitime.

S'agit-il là des prérogatives exorbitantes de la puissance publique ou simplement un mécanisme de fragilisation du droit de propriété ?

Il s'agit :

- **L'inscription** des créances hypothécaires et des charges foncières aux bénéficiaires, différents du propriétaire, sur le titre foncier pendant la procédure et après l'obtention du titre foncier (on parle de la prénotation ici).
- **Le titre foncier peut être rectifié** en cas d'erreurs, d'omissions dans sa rédaction ou lors de l'inscription des droits par le régisseur de la propriété foncière et des hypothèques : on parle de l'appel du TF.
- **Toute procédure de confirmation de droit foncier** faite sur le domaine public au nom d'un particulier ou d'une personne morale de droit privé est **nul de plein droit**. Ce titre foncier

ne sera pas annulé mais sera muté au nom de l'Etat ou de la collectivité territoriale selon le cas.

- **Le titre foncier peut est touché** pour cause d'utilité publique (expropriation ; nationalisation etc.).
- **Le code minier béninois limite** aussi le droit de propriété en ce sens qu'il stipule clairement que tous les éléments du sous-sol appartiennent à l'Etat. Ce n'est donc pas parce qu'une parcelle est couverte par un titre foncier que si elle renferme de minerais, ce minerai appartiendra au propriétaire de la parcelle.

Si la législation foncière béninoise fait du titre foncier un document de preuve inattaquable, quand n'est-il de son injusticiabilité ?

B-LA JUSTICIABILITE DU TITRE FONCIER AU BENIN.

Le titre foncier étant un acte hautement administratif, le législateur béninois bien que

confirmant le caractère définitif et inattaquable du titre foncier a fait la part des choses.

En effet, il ne s'agit pas de l'impossibilité pour les parties de saisir le juge toutes les fois qu'une contestation est soulevée.

Autrement dit, bien que le titre foncier soit inattaquable et définitif, cela ne signifie pas que les juridictions ne peuvent pas être saisies en cas de litige, (la requête recevable si les conditions sont réunies) et le contentieux sera traité et vidé. Cependant, la loi foncière béninoise stipule que si le détenteur du titre foncier objet de litige est débouté, il conserve son titre foncier (à l'exception du cas de l'article 376 évoqué et des autres exemptions citées) et c'est une action en indemnisation qui est ouverte pour le propriétaire légitime. C'est en cela qu'on parle du titre définitif et inattaquable et non pas qu'on ne peut pas élever un contentieux relativement à un titre foncier.

La loi foncière béninoise ne fait donc pas non seulement de nuance entre le titre foncier mère et les titres fonciers dérivés quant à leur intangibilité, mais surtout fait de toutes les catégories de titre fonciers, des titres fonciers dont la validité peut être déférée devant les juridictions c'est-à-dire qu'ils peuvent, malgré leur caractère définitif et inattaquable, faire l'objet de contestations devant la juridiction compétente(il faut rappeler que la question de la juridiction compétente n'est pas encore tranchée au moment de la production de cet article).

L'injusticiabilité du titre foncier voudrait que toutes les fois qu'un litige portant sur un titre foncier est porté devant le juge, systématiquement le juge se déclare incompétent à juger ce litige. Le législateur béninois n'a pas opté pour cette approche.

Par les dispositions du code foncier béninois et des textes subséquents, tout titre foncier délivré, qu'il

soit un titre foncier mère c'est-à-dire émanant de la procédure de confirmation de droit foncier ou des titres fonciers dérivés ou émanant du titre foncier mère, tous les titres fonciers sont justiciables dans la législation béninoise et donc peuvent faire objet de saisine des juridictions.

Dans la législation béninoise, en cas de saisine du juge, non seulement le juge doit se déclarer compétent, mais aussi le dossier recevable et donc non rejetable.

Les titres fonciers au Bénin sont donc justiciables quel qu'en soit leurs natures. Il n'y a donc pas de titre foncier au Bénin qui soit injusticiable.

Il faut donc constater que même pour excès de pouvoir, le titre foncier au Bénin n'est ni annulé ni muté et reste la propriété légale du bénéficiaire. Le recours pour excès de pouvoir est une manifestation unilatérale de volonté des agents de l'administration foncière ou de toute autre autorité

suprême d'avoir commis une irrégularité lors de la procédure de la délivrance du titre foncier.

On peut se demander pourquoi cette position inflexible du législateur béninois à ne pas annuler ou simplement dessaisir le détenteur fautif du titre foncier et le muter au nom du propriétaire légitime malgré toutes les erreurs ou la nature de la fraude que le juge aurait constatée ?

La raison est tout simple. Le législateur béninois a choisi de protéger les investissements et donc d'éviter plus de dégâts et de tensions sociales : imaginons que pour un litige portant sur un immeuble couvert par titre foncier de valeur de vingt-cinq (20.000.000) F CFA, si le fautif doit perdre ce titre foncier alors qu'il a déjà investi deux cent millions (200.000.000) F CFA. Il a de quoi à se poser des questions en confirmant (attribuer un titre foncier) le bien, était-il de bonne foi ou l'était – il pendant l'acquisition du bien ? En effet, la rigueur du juge administratif dans l'exclusion du recours en

annulation et en dépossession pour excès de pouvoir (à ne pas confondre avec l'expropriation pour cause d'utilité publique), pour faux et usage de faux, pour erreur ou mauvaise-foi vise sans doute à protéger ce titre une fois délivré.

Le titre foncier mère ou dérivé délivré fait-il grief ?

Les actes faisant grief sont « des actes de nature à produire des effets juridiques et contre lesquels le recours pour excès de pouvoir est recevable.

Par ailleurs il faut faire remarquer que le titre foncier se distinguant des actes de gouvernement et des mesures internes de l'administration qui sont injusticiables parce que bénéficiant d'une immunité juridictionnelle. Sauf que cette possibilité d'aller devant les juridictions n'enlève pas au titre foncier son intangibilité c'est à dire au cas où le demandeur gagnerait le procès, ce dernier ne bénéficiera que d'une indemnisation. Ainsi en a décidé le législateur béninois. On peut donc comprendre que c'est

parce que les attributs du titre foncier ne sont pas des caractéristiques intrinsèques de celui-ci, mais un simple élément de son régime juridique, posé par une disposition (le code foncier), elle-même susceptible de recours devant le juge administratif.

Il est donc évident que c'est la politique foncière et domaniale qui n'a pas manqué d'être sujet à appréciation et donc à critiques, controverses, polémiques, accords ou désaccords par différents experts et observateurs.

Conclusion

Les dispositions du code foncier et domanial béninois stipulent que le principe de la force probante du titre foncier s'applique de « la manière la plus absolue » en ce qui concerne aussi bien le titre foncier issu de la procédure de confirmation de droits fonciers que les titres fonciers dérivés. De la sorte que le recours pour excès de pouvoir, pour faute ou erreur (en dehors des exceptions citées) ne donne ni droit à l'annulation du titre foncier ni à sa

dépossession sauf un droit à indemnisation est ouverte au profit du propriétaire légitime.

Ce choix du législateur béninois permet de renforcer le caractère fondamental du droit de propriété et le choix du législateur nous semble le meilleur car il ne faudrait pas que l'on « banalise » le droit de propriété immobilière en permettant son annulation ou sa dépossession.

La grande question que je me pose est de savoir si les titres fonciers qui n'ont pas fait directement l'objet de confirmation de droit de propriété (les titres fonciers dérivés et autres) doivent-ils faire aussi l'objet d'intangibilité absolue comme le stipule le code foncier et domanial béninois ?

Table des matières

Introduction	1
A- L'INATTAQUABILITE DU TITRE FONCIER DANS LA LEGISLATION BENINOISE.	2
B- LA JUSTICIABILITE DU TITRE FONCIER AU BENIN....	12
Conclusion	18
Table des matières.....	20