



REPUBLIQUE DU BENIN

**MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DE LA PROTECTION DE LA NATURE**

**DIRECTION GENERALE DES FORÊTS
ET DES RESSOURCES NATURELLES**



PROJET D'APPUI A LA GESTION DES FORETS COMMUNALES

06 BP 3484 – Cotonou – République du Bénin
Tél. : (+229) 21 37 70 78 / Fax : (+229) 21 37 73 27 / Email : pagefcom@yahoo.fr

Fonds Africain de Développement : Don N° 2100155005366

**Manuel de procédures de sécurisation foncière
pour la création de forêts communales et de ranchs
fauniques communaux au Bénin**

**Laurent GRANIER (Dir.)
Adon AKANNI**

Contrat N° 869/MEF/MEPN/DNMP/SP du 05/09/2008 exécuté par



GFA Consulting Group



DFS

Deutsche Forstservice GmbH



CID-RH

Table des Matières

Table des Matières	i
Annexes.....	iii
Adresses.....	iv
Abréviations et conventions.....	v
Lexique	vi
Références	1
Introduction.....	1
PREMIERE PARTIE : Compétence des Communes et procédures générales en matière de création de forêts et de ranchs fauniques communaux	3
1.1 SECTION I : Règles issues des Lois sur la décentralisation.....	3
1.1.1 La Commune a des compétences propres en matière de forêts de type « plantations » (Art. 94, al 1) et de forêts de protection créées et aménagées de toute pièce.....	4
1.1.2 La Commune a des compétences partagées en matière de forêts de type protection préexistantes et de ranchs faunique. (Art. 94, al 2)	5
1.1.3 Compétences propres, compétences partagées : quelles conséquences ?.....	5
1.1.4 Les forêts de protection et les ranchs de « conservation » et/ou de « tourisme » logiquement sur le domaine public de la Commune ; Les forêts de « production » et les ranchs à dominante « production » (« cropping ») logiquement sur le domaine privé de la Commune	6
1.1.5 Qu'est-ce concrètement que le domaine public et le domaine privé communal ; comment la Commune le constitue-t-il ?	7
1.1.6 Le domaine public imprescriptible et inaliénable	9
1.1.7 Dans tous les cas, les arrêtés de création et/ou de gestion sont obligatoirement soumis au contrôle de légalité.....	10
1.1.8 La tutelle doit approuver « les modes de gestion des propriétés communales » et « toute convention relative aux marchés publics ainsi que les conventions de concession des services publics locaux à caractère industriel et commercial ».....	11
1.1.9 Les arrêtés de création et/ou de gestion des forêts et des ranchs soumis à une procédure légale	12

1.1.10	La Commune maîtrise son foncier en théorie	14
1.1.11	La Commune constitue difficilement son domaine autrement que par l'achat	15
1.1.12	... mais elle demeure compétente en matière de réglementation sur l'ensemble du territoire communal : quelles conséquences pour les forêts communales et les ranchs fauniques communaux ?	16
1.1.13	La Commune peut confier la gestion des forêts et de ses ranchs faunique à des personnes publiques ou privées, à travers divers outils	17
1.2	SECTION II : Règles issues des législations sectorielles.....	19
1.2.1	La loi portant régime des forêts	19
1.2.2	Les autres législations sectorielles : Loi-cadre sur l'environnement et loi sur la faune	20
DEUXIEME PARTIE : Procédures et documents juridiques de création de forêts communales et de ranchs fauniques communaux		
1.3	L'acquisition par achat.....	24
1.3.1	La procédure de l'achat : différente selon l'affectation au domaine public ou au domaine privé	24
1.3.2	La procédure pour l'acquisition de parcelles destinées au domaine public.....	25
1.3.3	Une procédure particulière pour l'achat de parcelles à verser dans le domaine privé de la Commune	26
1.4	L'acquisition par le don.....	30
1.5	L'acquisition par l'expropriation	30
1.5.1	Les enquêtes de commodo et incommodo dans la zone identifiée.....	30
1.5.2	La déclaration d'utilité publique de la zone	31
1.6	L'acquisition par le transfert aux Communes d'un ancien domaine public de l'Etat central.....	31
1.7	La mise à disposition : un prêt à encadrer par un contrat de location (le bail emphytéotique) ou par une Convention de mise à disposition.....	32
1.7.1	Sécurisation par bail emphytéotique des particuliers.....	33
1.7.2	Sécurisation par convention de mise à disposition	35
1.8	La protection des forêts par réglementation communale	36
Annexes.....		37

Annexes

- Annexe 1 : Aide-mémoire à l'usage des agents pour la création de forêts communales et de ranchs fauniques
- Annexe 2 : Modèle de Convention de mise à disposition
- Annexe 3 : Modèle type d'acte de donation
- Annexe 4 : Modèle type d'arrêté communal d'affectation d'un domaine acquis au domaine public communal
- Annexe 5 : Modèle type de convention de vente

Adresses

Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MEPN)
Projet d'Appui à la Gestion des Forêts Communales (PAGEFCOM)
06 B.P. 3484 PK 3
Cotonou
République du Bénin

Tél. + 229 (21) 37 70 78
Fax + 229 (21) 33 21 92
E-Mail pagefcom@yahoo.fr

Responsable: M. Paul Coovi DJOGBENOU, Coordonnateur du PAGEFCOM

DFS Deutsche Forstservice GmbH
Wittelsbacherstr. 11
D - 85622 Feldkirchen
République Fédérale d'Allemagne

Tél. + 49 (89) 94 00 59 0
Fax + 49 (89) 94 00 59 79
E-Mail dfs@dfs-online.de
Internet <http://www.dfs-online.de>

Responsable: M. Ralph LENNERTZ, Directeur Gérant

GFA Consulting Group GmbH
Eulenkrogstr. 82
D - 22359 Hamburg
République Fédérale d'Allemagne

Tél. + 49 (40) 603 06 111
Fax + 49 (40) 603 06 119
E-Mail afrika@gfa-group.de
Internet <http://www.gfa-group.de>

Responsable: Dr. Susanne PECHER

Centre International de Développement Durable et des Ressources Humaines
B.P. 1822
Porto - Novo
République du Bénin

Tél. + 229 (90) 94 35 01
Fax + 229 (21) 21 43 21
E-Mail ahouandjinou@hotmail.com

Responsable: M. Nicolas AHOUANDJINOU, Directeur Général

Abréviations et conventions

ABE	Agence Béninoise pour l'Environnement
AT	Assistance Technique
BAD	Banque Africaine de Développement
CADE	Commission des Affaires Domaniales et Environnementales
CFR	Certificat Foncier Rural
CID-RH	Centre International de Développement Durable et des Ressources Humaines
CoGeF	Commission de Gestion Foncière
CTP	Conseiller Technique Principal
DAFD	Division des Affaires Foncières et Domaniales
DFS	Deutsche Forstservice GmbH
DGFRN	Direction Générale des Forêts et des Ressources Naturelles
DSE	Division de la Sauvegarde de l'Environnement
FAD	Fonds Africain de Développement
FADEC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FDL	Fonds de Développement Local
GFA	GFA Consulting Group GmbH
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung (S.A.R.L.)
GRET	Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques
H.m	Homme.mois
MEPN	Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature
OGM	Organisme Génétiquement Modifié
ONAB	Office National du Bois
PAGEFCOM	Projet d'Appui à la Gestion des Forêts Communales
PFR	Plan Foncier Rural
PV	Procès Verbal
RFA	République Fédérale d'Allemagne
S.A.R.L.	Société à Responsabilité Limitée
SDAC	Schéma Directeur d'Aménagement Communal
TdR	Termes de Référence
ZIP	Zone d'Intervention du Projet

Lexique

Droit : Ensemble des règles en vigueur dans une société, dans un milieu.

Droit civil : Ensemble des règles relatives à la personne, dans son individualité ainsi que dans sa vie en société.

Droit commun : Ensemble des règles de droit normalement applicables à toutes les situations juridiques, mis à part les textes spécifiques.

Droit privé : Droit qui régit les rapports des particuliers entre eux.

Droit de préemption : Faculté offerte par la loi ou par un contrat à une personne physique ou morale, publique ou privée, d'acquérir un bien ou un droit par préférence à toutes autres personnes, dans un délai et selon des conditions qui lui auront été préalablement notifiées.

Expropriation : Le fait pour une personne publique de « retirer » à une personne privée sa propriété, moyennant une indemnité juste et préalable ; cette appropriation est faite pour un usage public.

Nationalisation : Transfert à l'Etat de la propriété privée des moyens de production.

Emphytéose : Droit réel immobilier conféré à quelqu'un (le preneur ou l'emphytéote) dans le cadre d'un contrat spécial appelé bail emphytéotique ou bail de longue durée car s'étendant sur une période de 18 à 99 ans.

Bail emphytéotique : Bail de longue durée conférant au preneur ou emphytéote un droit portant sur l'immeuble objet du bail.

Hypothéquer : Couvrir d'une garantie ou hypothèque les immeubles d'un débiteur (qui n'en est pas dépossédé) et qui sont affectés à l'exécution d'une obligation, dans le but de conférer au créancier le droit de suivre ces immeubles dans quelque main qu'ils passent et de les faire vendre, si possible, afin d'être payé par préférence à d'autres créanciers.

Imprescriptible : Qui est relatif à un droit qui ne s'éteint pas par l'écoulement d'un certain laps de temps. Qui n'est pas susceptible de prescription.

Prescription : Mode d'acquisition ou de perte d'un droit par l'écoulement d'un certain laps de temps, dans des conditions déterminées par la loi.

Inaliénable : Relatif à un bien ou à un droit dont on ne peut disposer en raison d'une interdiction légale ou contractuelle (Exemple du domaine public).

Valeur vénale : Prix d'un bien qui pourrait être vendu sur le marché selon la loi de l'offre et de la demande.

Commodo et incommodo : Termes latins signifiant de l'avantage et du désavantage. L'enquête de *commodo* et *incommodo* est une enquête à l'issue de laquelle les avantages et les inconvénients qu'une activité ou un projet peut entraîner pour les populations sont recherchés ou évalués. C'est une enquête administrative sur les troubles que peut apporter au voisinage un projet ou une activité.

Références

- Contrat : N° 869/MEF/MEPN/DNMP/SP du 05/09/2008
- Objet : Fourniture de l'Assistance Technique (AT) d'appui à la mise en œuvre et à l'exécution harmonieuse du "*Projet d'Appui à la Gestion des Forêts Communales*" (PAGEFCOM)
- Attributaire : Groupement DFS Deutsche Forstservice GmbH (Mandataire du groupement), Wittelsbacherstrasse 11, D - 85622 Feldkirchen (RFA)
GFA Consulting Group GmbH (Membre du groupement), Eulenkruogstrasse 82, D - 22359 Hamburg (RFA)
- Durée : Du 01^{er} Juillet 2008 au 31 Décembre 2012 (54 mois)
- Financement : Fonds Africain de Développement,
Don N° 2100155005366 du 25 Juillet 2005

Introduction

Le présent Manuel de procédures de sécurisation foncière pour la création de forêts communales et de ranchs fauniques communaux répond à la fois au besoin de clarification du statut des forêts et ranchs communaux créés existants et au besoin d'informations des gestionnaires de projet, des Communes et des partenaires sur les démarches, les procédures et les documents légaux permettant de créer de nouvelles forêts communales, de nouveaux ranchs fauniques, en toute légalité et dans le respect des bonnes pratiques juridiques et environnementales.

Ce manuel est constitué de deux parties complémentaires et d'annexes techniques :

- Une première partie explicite, sous forme de paragraphes s'enchaînant logiquement (et autant que possible chronologiquement), les procédures issues des lois de la décentralisation, de l'environnement et de la faune. Cela comprend les compétences des Communes par rapport à celles du Ministère en charge des forêts (selon les différentes catégories) et des ranchs, les modes de constitution de domaine public et privé, les modalités de prise d'arrêtés communaux (avis des commissions, délibérations du conseil, etc.), les modalités de contractualisation de tiers, de délégation, les cas d'études d'impact nécessaires, les cas d'autorisations préalables nécessaires, etc.
- Une seconde partie explicite pratiquement les divers moyens pour les Communes (i) d'acquérir leurs propres forêts (par achat, don, expropriation, transfert étatique), (ii) de gérer (ou « cogérer ») les forêts appartenant à des particuliers ou des communautés (prêt règlementé par contrat de bail ou bien par une « convention

de mise à disposition ») et (iii) de règlementer les forêts des particuliers ou des communautés ainsi que les forêts dites « sacrées ».

Les annexes ne sont pas de simples compléments d'informations. Il s'agit, pour la première, d'une fiche appelée « feuille de route » résumant visuellement l'ensemble des procédures possibles.

Les autres annexes sont des modèles types qui ont été développés spécialement pour les Communes : modèle type de « convention de mise à disposition », modèle type d'accord de don, modèle type d'arrêté portant affectation au domaine public ou privé de la Commune, de convention de vente « affirmée », etc. Nous retrouverons ces documents et procédures tout au long du manuel.

En outre, le manuel contient des encadrés et des notes sur des questions importantes ou particulières pour les Communes et le PAGEFCOM.

**Classement / Déclassement vs Création / Suppression des forêts communales :
une question de sémantique :**

Dans le droit forestier classique, issu de la loi sur les forêts qui s'applique à l'Etat et non aux collectivités territoriales décentralisées, les termes « classement » et « déclassement » sont utilisés pour la création des « forêts classées de l'Etat ». Nous n'utilisons pas ces termes dans le présent manuel car ils sont réservés exclusivement aux forêts étatiques qui continuent de perdurer avec la décentralisation. Il est possible qu'à l'avenir la loi sur les forêts parle de classement et de déclassement pour les forêts communales, mais pour l'heure ces termes ne sont pas employés au niveau communal afin d'opérer la distinction.

PREMIERE PARTIE :

Compétence des Communes et procédures générales en matière de création de forêts et de ranchs fauniques communaux

La création de forêts communales et de ranchs fauniques communaux est soumise à deux types de règles : celles, générales ou particulières, issues de la décentralisation, du droit forestier ou du droit environnemental, et celles, générales, issues des règles de la domanialité, du foncier et des procédures de vente, de location, d'expropriations, etc.

Dans cette première partie du manuel de procédures, seront expliquées et décrites les règles issues des lois sur la décentralisation et des autres législations de nature environnementale, notamment sur les forêts et la faune. Ces règles fixent les compétences des Communes et les procédures générales ou particulières qui en découlent. Elles sont aussi importantes que celles explicitées dans la seconde partie du manuel, car elles en sont complémentaires.

1.1 SECTION I : Règles issues des Lois sur la décentralisation

Depuis la promulgation des lois sur la décentralisation en Janvier 1999, notamment la **Loi N° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin**, le Bénin a opté pour une gestion décentralisée de son territoire. Au terme de la Loi N° 97-029, la Commune est devenue une collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, qui s'administre librement par un conseil élu. La loi en fait le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales. Chaque Commune règle ses affaires propres, disposant à cet effet d'un conseil communal élu, présidé par le maire qui est l'exécutif local. L'Etat, à travers son représentant au niveau du Département, le préfet, en assure la tutelle administrative.

La Loi N° 97-029 est la **clef de voute** s'agissant des compétences et des modalités d'exercice des compétences des Communes en matière de forêts et de ranchs fauniques.

En plus des dispositions opérationnelles qui y sont édictées, ce texte fait également référence, explicitement ou par déduction, au « droit commun » ou au « droit national en vigueur ». Il s'agit là des législations forestière, environnementale, domaniale et foncière. L'on doit également prendre en compte les pratiques issues du droit coutumier béninois car le dualisme juridique continue de s'appliquer.

Comment utiliser cette section ?

Les paragraphes ci-dessous explicitent pas à pas les diverses règles issues de la Loi sur la décentralisation s'appliquant à la création de forêts communales et de ranchs fauniques. Les titres de paragraphes résument la règle à appliquer et le contenu du paragraphe précise le sens ou la portée de la règle. Les dispositions légales pertinentes et/ou utiles sont reproduites dans un encadré. Ces diverses règles, procédures, étapes, sont reprises et ordonnées en Annexe 1, dans la « feuille de route à l'usage des agents pour la création de forêts communales et de ranch fauniques communaux ».

1.1.1 La Commune a des compétences propres en matière de forêts de type « plantations » (Art. 94, al 1) et de forêts de protection créées et aménagées de toute pièce

La Commune peut, de sa propre initiative, selon les modalités ci-dessous, créer et gérer des « plantations » et des « espaces verts et [...] tout aménagement public visant à l'amélioration du cadre de vie » (Art. 94, al 1). Sa compétence propre est très claire en matière de plantations. Ce n'est que par une interprétation extensive d'« espaces verts » et d'« aménagements publics visant à l'amélioration du cadre de vie » que l'on peut conclure à une compétence pour des forêts créées de toute pièce. Sauf une révision de la loi portant régime des forêts précisant la nature des forêts communales, la décentralisation n'a pas donné aux Communes une compétence exclusive pour la gestion de forêts préexistantes sur leur domaine public ou privé.

La Commune peut donc, de sa propre initiative et sans l'autorisation ou la participation d'un autre organe public, créer et gérer :

- Des plantations ;
- Des espaces verts, et ;
- Des forêts « aménagées » « visant l'amélioration du cadre de vie » ; cette dernière disposition concerne des forêts créées ou aménagées de toute pièce.

En revanche elle devra le faire avec le concours du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MEPN) pour la création :

- de forêts de protection préexistantes ;
- de ranchs fauniques.

Cette distinction est explicitée ci-après.

1.1.2 La Commune a des compétences partagées en matière de forêts de type protection préexistantes et de ranchs fauniques. (Art. 94, al 2)

L'article 94 al 1 énonce de manière expresse et limitative les compétences propres de la Commune en matière d'environnement. Les domaines énoncés à l'article 94 al 2 relèvent de ses compétences partagées. Le langage utilisé par la Loi est très clair et est caractéristique du langage utilisé pour définir des compétences partagées : Pour les autres aspects des forêts et de la faune, les Communes « veillent », « contribuent » et concourent » à leur gestion.

Cela concerne :

- les autres forêts que celles énoncées dans le paragraphe précédent, donc les forêts naturelles préexistantes et la création de « forêts de protection » (ou « conservation », ou « gestion durable ») ;
- « la faune », et donc les ranchs fauniques.

La création et la gestion de ce type de forêts et des ranchs fauniques relèvent donc de la compétence partagée.

Article 94 : La Commune a la charge de la création et de l'entretien des plantations, des espaces verts et de tout aménagement public visant à l'amélioration du cadre de vie. Elle veille à la protection des ressources naturelles, notamment des forêts, des sols, de la faune, des ressources hydrauliques, des nappes phréatiques et contribue à leur meilleure utilisation.

Article 82 : La Commune dispose de compétences qui lui sont propres en tant que collectivité territoriale décentralisée. Elle exerce en outre, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, d'autres attributions qui relèvent des compétences de l'Etat. Elle concourt avec l'Etat et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie.

1.1.3 Compétences propres, compétences partagées : quelles conséquences ?

L'article 82 précise la notion de compétence partagée : La Commune « concourt » avec l'Etat et les autres collectivités (territoriales mais également les Agences de l'Etat, l'Office National du Bois [ONAB], etc.) à l'exercice de ces compétences.

- Pour ce qui relève de ses compétences propres, la Commune est totalement autonome pour la création (délibération du conseil communal et adoption d'un arrêté communal, voir ci-après) d'une forêt de type « plantation » ou « espace vert » ou « forêt de protection créée de toute pièce ». Pour leur gestion, elle peut

également être totalement autonome. Elle peut s'adjoindre la collaboration des services de l'Etat (surveillance, etc.) pour les aspects techniques ;

- Pour ce qui relève de ses compétences partagées, sous réserve d'une modification de la loi portant régime des forêts reconnaissant explicitement les forêts communales dans toutes leurs dimensions possibles (y compris donc les forêts de protection), la Commune devra obtenir l'autorisation préalable de l'administration forestière centrale avant d'adopter un arrêté de création et de gestion d'une forêt communale ou d'un ranch faunique communal, même sur son domaine public ou privé. L'Etat pourra éventuellement lui demander de cogérer cette forêt ou ce ranch avec lui, ou bien lui laisser libre exercice des compétences. Cela doit alors être précisé dans l'autorisation.

C'est une première conséquence importante en matière de procédure : pour les compétences partagées, une autorisation préalable de l'administration centrale concernée est nécessaire.

Nota : La révision de la loi portant régime des forêts devra éventuellement proposer une définition étendue des forêts communales afin que la Commune acquière une compétence propre et entière en ce domaine.

1.1.4 Les forêts de protection et les ranchs de « conservation » et/ou de « tourisme » logiquement sur le domaine public de la Commune ; Les forêts de « production » et les ranchs à dominante « production » (« cropping ») logiquement sur le domaine privé de la Commune

Ce n'est pas une prescription de la loi mais du droit public général qui veut que sur le domaine public de la Commune s'exercent des activités d'intérêt général, destinées à l'ensemble des citoyens de la Commune et du pays en général et, sur le domaine privé de la Commune, des actions de type industrielle et commerciale. En conséquence, les forêts de protection devraient normalement se trouver sur le domaine public de la Commune et les forêts de production et les ranchs à dominante production sur le domaine privé.

Mais ce n'est pas une règle immuable car les activités peuvent avoir à la fois un caractère public et privé : des forêts de protection qui sont l'objet de coupes durables ou les ranchs faunique où s'exercent à la fois la production et le tourisme. On se référera alors à la **destination principale du bien**, à dominante publique ou privée, pour le choix de la domanialité. Donc, par exemple, un ranch faunique destiné principalement à la production et accessoirement à la conservation devrait se situer sur le domaine privé de la Commune. Et vice versa.

Le fait que la forêt se trouve sur le domaine public ou le domaine privé de la Commune a des conséquences en matière de gestion et de contrôle par la tutelle des contrats de concession, etc., comme précisé dans les points ci-après.

Article 111 : Le domaine communal comprend le domaine public et le domaine privé

1.1.5 Qu'est-ce concrètement que le domaine public et le domaine privé communal ; comment la Commune le constitue-t-elle ?

La Loi définit la manière dont la Commune se constitue un domaine public. Elle précise que les Communes :

- héritent physiquement d'immeubles publics (au sens juridique de terres et de bâtiments) transférés par l'Etat lors de la décentralisation : il s'agit d'anciennes routes nationales devenue routes communales, d'anciennes écoles devenues écoles communales, etc. Ces immeubles sont ceux relevant des compétences transférées énumérées par la Loi sur la décentralisation ;
- héritent des terres que l'Etat aurait affectées « de fait ou de droit » aux Communes ;
- abritent sur leur territoire des parties du domaine public national dont elles n'ont pas reçu la maîtrise foncière mais dont elles doivent assurer, avec l'Etat, le contrôle dans le cadre de leurs compétences transférées, notamment l'exercice des pouvoirs de police : sécurité, santé, salubrité et le respect des règles d'intérêt général (protection de l'environnement, de la santé, etc.). Mais elles ne peuvent pas contrôler l'usage ou l'affectation de ce domaine (domaine public maritime, fluvial, routes nationales, etc.) ;
- exercent un contrôle général sur le domaine public ;

En théorie, tout ce qui ne relève pas du domaine privé des particuliers (propriété par titre foncier), du domaine public national et du domaine privé de l'Etat et de la Commune constitue le domaine public de la Commune, en dehors des cas visés par l'article 112.

Or, c'est là qu'un **problème** de taille se pose : n'ayant pas poussé jusqu'au bout ses diverses tentatives de maîtrise du domaine public et ayant laissé perdurer le contrôle du foncier public par les citoyens en vertu des droits d'usage et de propriété coutumiers, l'Etat a perdu la maîtrise de son domaine public. Et les Communes héritent de cette situation. Nous verrons dans un paragraphe suivant comment les Communes (et l'Etat) sont aujourd'hui obligés de se constituer un domaine public et un domaine privé en négociant avec les populations qui y revendiquent un droit de propriété.

Le transfert de forêts nationales aux Communes : Une option intéressante et réalisable.

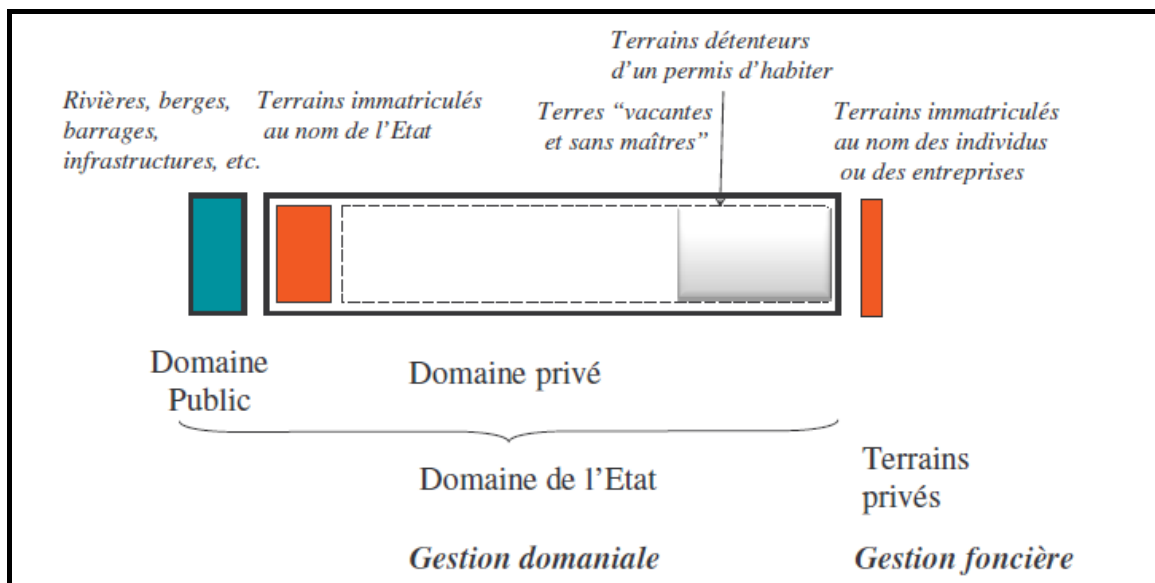
S'agissant du deuxième cas, de transfert de fait ou de droit d'anciennes propriétés publiques, il n'existe apparemment pas encore de cas pour les forêts du domaine forestier classé et les parcs nationaux (nous n'avons pas encore rencontré ce cas de transfert de domaine public aux Communes).

Mais c'est une option très plausible et qui pourrait être plus développée à l'avenir. Par exemple, des forêts classées qui n'ont jamais eu de plan d'aménagement, ou dont la gestion étatique a été délaissée, ou encore pour lesquelles l'Etat central souhaiterait se faire assister par la Commune, peuvent théoriquement être affectées à la Commune. La Loi, article 112, 1° requiert à ce sujet une « affectation de fait ou de droit ». Dans ce deuxième cas, on envisagerait par exemple un décret ou une convention Etat/Commune qui porterait affectation d'une ancienne forêt classée, ou un périmètre de reboisement, au domaine public communal. Cette procédure ne nécessite pas un déclassement de la forêt. **Ce scénario est envisagé dans la suite du Manuel de procédures.**

S'agissant de leur domaine privé, les Communes sont dans une situation similaire : l'Etat n'ayant pas transmis de **domaine privé**, elles se retrouvent dans l'obligation de se constituer un domaine privé, notamment en l'achetant auprès des « propriétaires légaux » (bénéficiant d'un titre de propriété) ou des « propriétaires coutumiers » (occupant légitimement le territoire). Elles font également appel aux dons ou legs, tel que prévus aux articles 121 et 122.

La Loi précise que le régime du domaine public et du domaine privé des Communes est similaire à celui de l'Etat. Le fonctionnement sera décrit dans la partie à suivre relative au droit foncier.

Figure 1 : Illustration © Ph Lavigne Delville / GRET¹



1 GRET (Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques), Association de solidarité et de coopération internationale, www.gret.org

Article 112 : Font partie du domaine public communal :

- *les terres appartenant à la Commune et qui ont reçu, de droit ou de fait, une affectation locale comme rues, routes, les places et jardins publics aménagés ;*
- *les terres appartenant à la Commune, et qui supportent des ouvrages d'intérêt public chaque fois que la charge incombe à la Commune ;*
- *les terres appartenant à la Commune constituant l'assiette d'un ouvrage prévu aux plans d'aménagement ou d'urbanisme ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique et affectée à la réalisation d'un équipement ou service public ;*
- *tous les autres biens compris dans le domaine public lorsqu'ils ont été transférés à la Commune conformément aux dispositions législatives et réglementaires relatives au domaine public.*

Article 113 : Le domaine public de la Commune est soumis au même régime que le domaine public de l'Etat et peut faire l'objet d'occupation temporaire révocable moyennant paiement de droits fixés par le conseil communal.

Article 114 : Font partie du domaine privé de la Commune.

- *les biens immobiliers non affectés à un service public mais que la Commune entend garder en propre en vue d'aménagements ultérieurs tels que les immeubles ou réserves foncières ;*
- *les biens patrimoniaux.*

Article 115 : Le domaine privé de la Commune est soumis au même régime que le domaine privé de l'Etat.

Article 121 : Le Maire peut accepter, à titre conservatoire, les dons et legs faits sans charges, conditions, ou affectation spéciale. Il en saisit le conseil communal à sa prochaine réunion.

Article 122 : Lorsque les dons et legs sont grevés de charges, de conditions ou d'affectation spéciale, l'acceptation ou le refus est autorisé par délibération du conseil communal.

1.1.6 Le domaine public imprescriptible et inaliénable

L'administration possède une multitude de biens. Ces biens sont extrêmement hétérogènes : bâtiments (mairies, palais de justice, bâtiments universitaires, etc.), voies de circulation, terrains portuaires, agricoles, entreprises publiques, meubles, etc. La question est alors de savoir à quel régime juridique il convient de les soumettre et surtout de préciser quelles considérations doivent présider à la détermination du contenu de ce régime.

Cette question a donné lieu à une distinction cardinale entre les biens appartenant au domaine public et à ceux appartenant au domaine privé.

Sur le fond, le domaine public est soumis à des règles de droit public : il est inaliénable et imprescriptible. Les contrats d'occupation du domaine public sont des contrats administratifs par détermination de la loi.

Le domaine privé, à l'inverse, est en principe soumis aux règles du droit civil (voir en seconde partie les baux emphytéotiques).

On observe la même différence sur le plan contentieux : les litiges relatifs au domaine public relèvent de la juridiction administrative alors que ceux concernant la gestion du domaine privé, des tribunaux judiciaires.

Mais il ne faut pas exagérer la portée de la distinction. D'abord, toutes les règles applicables au domaine public ne sont pas spéciales : certaines servitudes ressemblent fort à celles consacrées par le droit privé. De même, l'Administration peut constituer son domaine public en recourant à des procédés de droit privé : achats, dons et legs.

Ensuite, le domaine privé n'est pas régi exclusivement par le droit commun :

- les contrats passés pour sa gestion peuvent être des contrats administratifs ;
- les ouvrages réalisés sur le domaine privé peuvent être des ouvrages publics ;
- l'acquisition des biens du domaine privé peut se faire par utilisation de procédés onéreux (droit de préemption, expropriation, nationalisation) ;
- enfin, l'aliénation des biens du domaine privé obéit parfois à des procédures strictement réglementées aussi, sinon plus, contraignantes que celles relatives au domaine public.

Aussi, à une opposition tranchée entre domaine public et domaine privé, serait-il plus juste de substituer un « dégradé » de leur régime juridique.

Il reste qu'en dépit de la relativité de la distinction, le domaine public demeure la partie des propriétés publiques soumises à un régime général de droit public et dont le contentieux relève de la juridiction administrative, alors que le domaine privé est largement soumis à un régime général de droit privé relevant de la compétence des tribunaux judiciaires.

1.1.7 Dans tous les cas, les arrêtés de création et/ou de gestion sont obligatoirement soumis au contrôle de légalité

Les arrêtés de création et/ou de gestion sont obligatoirement transmis et soumis au contrôle du Préfet qui dispose d'un délai de quinze (15) jours pour revoir l'arrêté au regard des compétences transférées, du respect des procédures et de la législation

d'une manière générale. Eventuellement, il peut solliciter des éclaircissements et précisions et, au besoin, faire procéder à des modifications. Sans réaction de l'Administration de tutelle dans ce délai, l'arrêté devient exécutoire.

Article 142 : Le pouvoir de tutelle sur la Commune comporte des fonctions :

- *d'assistance et de conseil à la Commune, de soutien des actions de la Commune et d'harmonisation de ses actions avec celles de l'Etat ;*
- *de contrôle de la légalité des actes pris par le conseil communal et le maire ainsi que du budget de la Commune.*

1.1.8 La tutelle doit approuver « les modes de gestion des propriétés communales » et « toute convention relative aux marchés publics ainsi que les conventions de concession des services publics locaux à caractère industriel et commercial »

Certains actes, par leur caractère sensible, sont soumis à approbation de la tutelle, et non au simple contrôle de la légalité. Les modalités de l'approbation sont précisées dans les articles ci-dessous encadrés.

- Ces deux dispositions concernent :
 - les forêts et les aires protégées de faune y compris les ranchs propriétés de la Commune (donc situés sur son domaine privé) dont les modes de gestion ne sont pas publics c'est-à-dire dont la gestion est confiée à une personne privée (individu, société, association, groupe d'utilisateur constitué – communautés locales regroupées en associations par exemple) ;
 - Le projet de délibération du conseil communal (et non l'arrêté adopté) fixant les modalités de création et/ou de gestion doit donc faire l'objet d'une approbation de la tutelle (modalités ci-dessous) ;
 - Les forêts de protection, situées sur son domaine public, dont la gestion est effectuée par recours aux « marchés publics ».
- Dans les autres cas (concession, convention de gestion avec une association, des populations, etc.), pas d'approbation a priori nécessaire ;
- Pas d'approbation nécessaire également pour les forêts de production et les ranchs fauniques car ils ne relèvent pas des « services publics locaux à caractère industriel et commercial », mais de la gestion du patrimoine privé de la Commune. Les conventions de concession, etc. sont donc libres.

Article 143 : Le contrôle de tutelle s'exerce par voie :

- d'approbation ;
- d'annulation ;
- de substitution.

Article 144 : Les actes des autorités communales ne sont soumis à approbation que dans les cas ci-dessous :

- le mode de gestion des propriétés communales ;
- l'élaboration de tous les documents d'urbanisme ;
- les conventions relatives aux marchés publics ainsi que les conventions de concession des services publics locaux à caractère industriel et commercial.

Article 145 : Les délais d'approbation des actes ci-dessus sont les suivants :

- quinze (15) jours pour les points 1, 2 et 3 ;
- un (1) mois pour les points 4, 5, 6, 7 et 8 ;
- deux (2) mois pour les points 9 et 10.

Passé ces délais, ces actes deviennent exécutoires.

Article 146 : Lorsque l'autorité de tutelle refuse son approbation, le conseil communal peut dans les deux mois qui suivent, exercer les voies de recours.

Article 147 : Les délibérations qui ne sont pas soumises à approbation deviennent exécutoires quinze (15) jours après leur transmission à l'autorité de tutelle. En cas d'urgence déclarée par le conseil communal, ce délai est ramené à huit (8) jours.

Article 148 : Lorsque le conseil communal délibère illégalement, l'autorité de tutelle, par arrêté motivé, constate la nullité des actes concernés et demande au conseil communal de statuer à nouveau en toute légalité.

Article 149 : En cas d'inexécution par les autorités communales des mesures prescrites par les lois et règlements, l'autorité de tutelle, après mise en demeure restée sans suite, se substitue à elles et prend toutes mesures utiles.

1.1.9 Les arrêtés de création et/ou de gestion des forêts et des ranchs soumis à une procédure légale

Par une application combinée des articles 36, 116 et 67, on peut conclure que le parcours normal pour l'adoption d'un arrêté de création et/ou de gestion est le suivant :

- Autorisation préalable de l'Administration centrale pour les forêts relevant de la compétence partagée (voir § 1.1.3, p 5, relatif à la compétence partagée) ;
- Préparation du dossier par le service des affaires domaniales et environnementales ;
- Projet de délibération du Conseil communal (éventuellement transmis pour approbation de la tutelle dans les cas précisés au paragraphe précédent) ;
- Avis de la Commission des Affaires Domaniales et Environnementales (CADE) ;

- Eventuellement avis du Conseil de Village, sollicité par le Conseil d'Arrondissement ;
- Procédures d'achat, de vente, de leg ou de mise à disposition (voir détails dans seconde partie du manuel) ;
- Adoption d'un arrêté communal par le conseil communal (et non le maire seul) ;
- Contrôle de la légalité par le Préfet avant de devenir un acte exécutoire.

S'agissant des aspects « acquisition des terres » (vente, échange, partage, dons et legs, acquisition, transaction), souvent préalables à leur affectation (mais qui peuvent être matérialisés dans le même acte), le maire agit également « sous le contrôle du conseil communal ». Donc toujours selon la procédure décrite ci-dessus.

Article 36 : Le conseil communal crée obligatoirement, en son sein, trois commissions permanentes :

- La commission des affaires économiques et financières ;
- La commission des affaires domaniales et environnementales ;
- La commission des affaires sociales et culturelles.

Article 116 : Le conseil communal délibère sur la gestion des biens et opérations immobilières à effectuer par la Commune.

Article 67 : Le maire est chargé, sous le contrôle du conseil communal, de conserver et administrer les propriétés de la Commune et faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits ;

- gérer les revenus de la Commune et suivre les établissements communaux ;
- passer les baux et les marchés relatifs aux travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements ;
- faire assurer la direction des travaux communaux ;
- passer les actes de vente, d'échange, de partage, d'acceptation des dons et legs, d'acquisition, de transaction lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la présente loi ;
- d'une manière générale, exécuter les décisions du conseil communal.

Article 138 : Le conseil de village ou de quartier de ville se prononce sur les affaires pour lesquelles il est requis par le conseil d'arrondissement.

Il fait des propositions relatives à la bonne administration du village ou du quartier de ville.

Nota : Un nouveau service communal important, le service des affaires domaniales et environnementales (tiré de R.M. Hounkpodote¹)

Dénommé bureau des affaires domaniales dans l'ancienne sous-préfecture devenue Commune avec la décentralisation, ce service est organisé en deux divisions : la Division de la Sauvegarde de l'Environnement (DSE) et la Division des Affaires Foncières et Domaniales (DAFD). C'est à travers cette dernière que le service des affaires domaniales et environnementales va exercer ses prérogatives dans le domaine foncier, qui se résumant globalement à la gestion non seulement du patrimoine foncier de la Commune, mais aussi des terres rurales des personnes privées en application de la loi portant régime foncier rural (voir infra). Il va donc assurer la gestion de l'information foncière et de l'outil PFR, établir les certificats fonciers ruraux, archiver les actes de transaction foncière, etc.

1.1.10 La Commune maîtrise son foncier en théorie

La question du domaine public et du domaine privé des Communes a déjà été évoquée, notamment le fait qu'elles ont des difficultés à les maîtriser autrement que par l'acquisition.

Toujours est-il que la Commune est compétente pour élaborer et faire exécuter « le Schéma Directeur d'Aménagement Communal » (SDAC) et les « règles relatives à l'usage et l'affectation des sols ». En outre, elle « régleme, autorise et contrôle l'occupation temporaire de son domaine public ».

Ces prescriptions sont claires : La Commune maîtrise son foncier. Elle peut dire ce qui relève de son domaine public et de son domaine privé, quels usages y sont possibles, quelles terres sont affectées à quelle utilisation : habitation, agriculture, etc. Donc en théorie, la Commune peut procéder à la planification spatiale, elle peut imposer et réorganiser la répartition des terres selon les affectations désirées.

Mais deux problèmes se posent, l'un juridique, l'autre pratique (abordé dans le paragraphe suivant).

L'article 180 contenu dans les « dispositions diverses et transitoires précise qu' « Une loi détermine le régime foncier de la Commune ». C'est donc dans l'attente éventuelle de cette Loi que les compétences ci-dessus s'exercent. Cela démontre le caractère précaire de la maîtrise foncière communale.

1 GRET

Article 84 : La Commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population.

Dans ce cadre :

- *elle élabore les documents de planification nécessaires :*
 - *le schéma directeur d'aménagement de la Commune ;*
 - *le plan de développement économique et social ;*
 - *les plans d'urbanisme dans les zones agglomérées ;*
 - *les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols ;*
 - *les plans de détail d'aménagement urbain et de lotissement ;*
- *elle délivre les permis d'habiter et les permis de construire ;*
- *elle assure le contrôle permanent de la conformité des réalisations et des constructions avec la réglementation en vigueur.*

Article 86 : [...]

Elle réglemente, autorise et contrôle l'occupation temporaire de son domaine public.

Article 180 : Une loi détermine le régime foncier de la Commune.

1.1.11 La Commune constitue difficilement son domaine autrement que par l'achat ...

Le domaine public de la Commune, et avant cela de l'Etat, est occupé par les citoyens qui y revendiquent une propriété. Le principe de ce type de propriété par occupation (habitations) ou par usage (un quelconque usage du foncier), transmise de génération en génération, est acquis au Bénin. On ne peut pas simplement l'ignorer. L'Etat ne conteste d'ailleurs pas le caractère légitime de cette occupation du domaine public fondée sur les droits d'usage.

En conséquence, si elle veut récupérer des portions du domaine public ou constituer son domaine privé, la Commune doit passer par les communautés qui, soit lui « vendent », lui « **donnent** » ou encore lui « **louent** » (pratique dite de « mise à disposition ») des terres.

La Commune peut également les **exproprier**. Dans les deux premiers cas et le dernier, la Commune récupère la maîtrise totale de ces espaces. Dans le troisième, la maîtrise n'est que temporaire, car il s'agit d'une location à durée déterminée.

1.1.12 ... mais elle demeure compétente en matière de réglementation sur l'ensemble du territoire communal : quelles conséquences pour les forêts communales et les ranchs fauniques communaux ?

Comme cela a déjà été évoqué, la Commune « constitue » son domaine public et son domaine privé essentiellement par transfert domanial de l'Etat, par le biais du transfert des compétences (et donc des biens, meubles et immeubles qui y sont attachés) et par achat, legs, dons des individus et des familles.

En dehors de ce domaine public et privé dont elle a la maîtrise totale, la Commune n'en demeure pas moins compétente pour régler le domaine public occupé par des populations mais également les terres privées, en vertu de l'exercice :

- de ses pouvoirs de police ;
- de son rôle de garant de l'intérêt public, notamment en matières sanitaire, environnementale, sociale, etc.

En effet, en vertu des compétences transférées, la Commune a le pouvoir de réglementer (par arrêté du conseil communal ou par décision du maire). Elle « veille à la protection des ressources naturelles, notamment des forêts, des sols, de la faune, des ressources hydrauliques, des nappes phréatiques et contribue à leur meilleure utilisation » (art. 94). Cette réglementation peut s'appliquer sur l'ensemble du territoire communal.

Nota : Sur la même idée de compétence de réglementation locale environnementale, La Loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin (ci-après « la loi de 2007 »), en son article 15, énonce également que « les autorités des collectivités territoriales prennent par arrêté les dispositions réglementaires nécessaires à la gestion des ressources naturelles de leur ressort territorial, conformément à la Constitution [et] aux lois et règlements en vigueur ».

En conséquence, la Commune est en mesure d'imposer à des propriétaires le respect de la protection de l'environnement mais surtout elle impose aux populations qui « occupent le domaine public » des règles en matière de protection et de gestion des forêts, des sols, de la faune, etc.

Elle peut donc interdire ou bien encadrer certaines pratiques qui nuiraient à la durabilité des forêts sises sur son domaine public, par exemple en réglementant les coupes, le ramassage du bois mort, etc. A ce titre on peut légitimement parler de « forêts communales », puisque la Commune en maîtrise la réglementation.

Nota : Concrètement, lorsqu'une Commune accompagne la création d'une forêt communale (plantation ou autre, appuyée par exemple par le PAGEFCOM) sise sur le domaine d'une communauté (par « mise à disposition » ou « prêt » du terrain), elle est dans son droit lorsqu'elle impose au propriétaire des règles d'environnement. Il est proposé à cet effet (deuxième partie du manuel consacrée aux outils) la mise en place d'un outil « progressif » et « négocié » de type « convention locale », officialisé par arrêté communal, qui pose un certain nombre de droits et d'obligations pour les parties prenantes, ceci afin d'assurer la nécessaire durabilité des forêts communales, le partage des bénéfices, etc.

Elle peut également, en vertu de ses compétences en matières d'urbanisme, de planification et d'aménagement du territoire communal, obliger les populations à occuper telle partie de son territoire à usage d'habitation, telle autre pour l'agriculture, etc.

Rappelons que l'article 84 de la loi de 2007 donne compétence aux Communes de fixer « les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols » au travers des documents de planification. En particulier, le Plan Foncier Rural (ci-après appelé « PFR »), est un outil dont la mise en place crée l'occasion importante pour la Commune de réorganiser la planification, notamment en identifiant, en plus des propriétés privées, les zones qui relèvent du domaine public et du domaine privé de la Commune.

Evidemment cela posera des problèmes. Les « propriétaires », usagers du domaine public, ne seront pas toujours heureux de ce retour de l'Etat. Mais cette reprise en main de l'Etat sur le domaine public est absolument nécessaire afin de créer les conditions d'un développement et d'une organisation spatiale durable et harmonieux.

1.1.13 La Commune peut confier la gestion des forêts et de ses ranchs faunique à des personnes publiques ou privées, à travers divers outils

Sur le domaine public dont elle a la maîtrise, ou bien sur son domaine privé, selon l'article 108 de la Loi n° 97-029, la Commune peut :

- solliciter le concours des services techniques de l'Etat ou constituer ses propres services techniques (par exemple chargé de l'entretien, de la surveillance, de la gestion en général des forêts et des ranchs faunique), et ;
- déléguer, se faire assister, concéder, affermer, sous-traiter ou passer contrat avec :
 - des organismes publics (services de l'Etat, sociétés ou organismes d'Etat, établissements publics) ;
 - des sociétés d'économie mixte ou agences d'exécution, et ;

- des organismes privés (organisations non-gouvernementales, associations de droit béninois habilitées, organismes de gestion, partenaires au développement et sociétés privées).

Il est donc important de retenir que :

- Les modes de concession (au sens large) sont très ouverts : de la délégation de service public, en passant par la concession, la sous-traitance ou le contrat de manière générale ;
- certains accords sont soumis à l' « approbation » par la tutelle (préfet) et d'autres non ; En effet selon les prescriptions de l'article 144 déjà analysé ci-dessus, les accords portant sur le « mode de gestion des propriétés [privées] communales », donc les forêts ou les ranchs fauniques sis sur le domaine privé de la Commune ainsi que les « conventions relatives aux marchés publics ainsi que les conventions de concession des services publics locaux à caractère industriel et commercial » sont soumis à approbation ;
- d'autres accords ne sont pas soumis à approbation préalable et peuvent donc directement faire l'objet d'une délibération du conseil communal (simple contrôle de légalité) ; Il s'agit des accords passés sur les forêts et les ranchs fauniques sis sur le domaine public de la Commune ;
- ces accords peuvent prendre diverses formes contractuelles : affermage, concession, contrat simple ;
- ces accords peuvent être conclus avec un grand nombre d'acteurs : Etat, associations, organismes de gestion, sociétés. Ce dernier point est très important concernant les forêts communales et les ranchs fauniques communaux, notamment le fait que la Commune puisse passer un « contrat » directement avec les populations organisées autour d'un « organisme de gestion » ou d'une « association habilitée », c'est-à-dire légalement constituée (association d'usagers, de riverains, etc. selon la Loi de 1901 sur les associations s'appliquant au Bénin).

Ce dernier point amène à la question centrale de la maîtrise du foncier par la Commune dans un contexte de droits d'usage constituant une « quasi-propriété » du foncier par les citoyens.

Article 108 : La Commune exerce ses compétences en conformité avec les stratégies sectorielles, les réglementations et normes nationales en vigueur. Elle peut, dans ce cadre, solliciter en cas de besoin, le concours des services techniques de l'Etat. La Commune peut créer ses propres services techniques. En outre, dans l'exécution des opérations qui en découlent et sous sa maîtrise d'ouvrage, elle peut déléguer, se faire assister, concéder, affermer, sous-traiter ou passer contrat.

A cet effet, elle a recours notamment aux services de l'Etat, aux sociétés ou organismes d'Etat, aux établissements publics, aux sociétés d'économie mixte ou agences d'exécution, aux organisations non-gouvernementales, aux associations de droit béninois habilitées, aux comités de gestion, aux partenaires au développement, aux sociétés privées, conformément à la réglementation en vigueur.

1.2 SECTION II : Règles issues des législations sectorielles

1.2.1 La loi portant régime des forêts

La Loi n° 93-009 du 2 Juillet 1993, portant régime des forêts en République du Bénin est bien antérieure à la décentralisation. Elle ne s'applique donc pas à proprement dire aux Communes. En effet, conformément aux dispositions de l'article 4, alinéa 1^{er} de la loi précitée, « les forêts de l'Etat¹ sont celles appartenant aux personnes morales de droit public ».

Les Communes étant des démembrements de l'Etat, personnes morales de droit public décentralisées, ces forêts communales pourraient du coup être classées ou protégées sur le modèle national si les travaux de révision de la Loi n° 93-009 (actuellement en cours) définissaient la procédure de classement et de protection des plantations et forêts communales (et après avoir donné une définition de ces aires ainsi que les droits d'usage qui s'y exercent). Cela pourrait permettre une gestion plus cohérente et plus saine de ces espaces parce que basée sur une législation spécifique. Aussi, les forêts communales classées seraient soumises à une restriction d'usage des individus ou des collectivités après l'accomplissement de la procédure de classement telles que prévues par la Loi n° 93-009 révisée. Les forêts communales protégées seraient celles appartenant à la Commune mais n'ayant pas fait l'objet de classement.

En outre, dans le cadre de l'aménagement du domaine forestier de l'Etat (ou de la Commune), des unités d'aménagement sont créées et sont dotées de plan d'aménagement. Cette création est entérinée par arrêté du ministre en charge des forêts et ressources naturelles. Ces plans sont élaborés avec la participation des populations riveraines et basés sur des principes de gestion conservatoire et de procédures soutenues. Chaque unité est matérialisée par des pare-feu, des balises, des bornes et par tous autres moyens appropriés. Sur ce modèle, à travers un contrat de gestion forestière, la Commune pourrait faire exécuter des plans d'aménagement avec les populations riveraines organisées. D'où l'urgente nécessité de la révision de la législation forestière afin de prendre en compte les droits reconnus à la Commune par les lois sur la décentralisation.

1 Qu'est-ce donc que l'Etat ? C'est l'ensemble des organes politiques, des gouvernants, par opposition aux gouvernés. C'est dire donc que la Commune en tant que collectivité territoriale constituant le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales, est un organe politique, une personne morale de droit public qui est, conformément à l'article 4, parmi les « propriétaires » des forêts de l'Etat qui, circonscrites sur son territoire pourraient être appelées « forêts communales ».

La gestion de ressources naturelles forestières nationales sous l'égide de la décentralisation

I. Domaine forestier classé :

Sa propriété et la responsabilité de sa gestion demeure étatique, que ces forêts soient avec ou sans plan d'aménagement. Dans les deux cas, leur gestion et leur maîtrise (propriété) peut être transférée « de fait ou de droit » (voir deuxième partie du présent Manuel) à la Commune.

II. Domaine forestier protégé :

- Les forêts naturelles dites du « domaine protégé » sont transmises de facto à la gestion communale qui peut les gérer selon les procédures décrites en annexes ;
- Les forêts sacrées n'ont jamais été sous le contrôle de l'Etat car elles sont par nature communautaires. Elles ne le seront pas plus sous l'empire de la décentralisation aux Communes. Tout au plus, les Communes peuvent les réglementer (voir deuxième partie du présent Manuel) ;
- Les ranchs fauniques, pour autant qu'ils existaient sous l'empire du code forestier et du code de la faune peuvent désormais être créés et gérés aussi bien par l'Etat que par les Communes. S'agissant de ces dernières, le présent Manuel en donne les conditions (parties I et II).

III. Plantations domaniales et plantations communales :

Elles demeurent sous le contrôle de leur créateur, soit en pleine propriété, soit en location, soit par le biais de leur mise à disposition.

1.2.2 Les autres législations sectorielles : Loi-cadre sur l'environnement et loi sur la faune

Objet de la Loi n° 98-030 du 12 Février 1999, la loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin est de la même génération que les lois sur la décentralisation. Il s'agit d'un texte transversal reposant sur des principes généraux d'ordre global se traduisant par une série d'actions à caractère également général qui, comme mentionné ci-après, s'appliquent parfois aux forêts communales et aux ranchs fauniques communaux.

Ainsi, « le sol, le sous-sol et les richesses qu'ils contiennent sont protégés, en tant que ressources limitées, contre toute forme de dégradation et gérés de manière rationnelle » (article 19). Le sol y est compris comme « tout terrain ou espace souterrain, même submergés d'eau ou couverts par une construction » (article 18 de la loi cadre sur l'environnement).

Autorisation ministérielle préalable pour la création de ranch faunique :

Conformément aux dispositions de l'article 5 de la Loi n° 98-030, « toute activité pouvant porter atteinte aux espèces animales ou sur leur milieu naturel est soit interdite soit soumise à l'autorisation préalable de l'administration »¹.

L'exploitation sur le territoire national (par conséquent sur le territoire de la Commune) d'établissement d'élevage, de vente, de location, de transit d'animaux d'espèces sauvage doivent faire l'objet d'une autorisation délivrée par le ministre en charge de l'environnement conjointement avec les autres ministres concernés après avis technique de l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE). Ces dispositions font l'objet de l'article 52 de la loi-cadre.

Les ranchs fauniques sont donc soumis à autorisation ministérielle. Il a déjà été précisé que, sous l'empire de la Loi de décentralisation, cette autorisation préalable était déjà requise, mais au titre cette fois d'une compétence partagée de la Commune (article 94).

Etude d'impact préalable pour les ranchs faunique et les forêts pouvant porter atteinte à l'environnement :

Toutes actions humaines ou toute activité d'affectation et d'aménagement du sol « à des fins agricoles, industrielles, [...] pouvant porter atteinte à l'environnement béninois donnent lieu à une étude d'impact préalable » (article 21).

Selon l'article 50 de la Loi n° 2002-16 du 18 Octobre 2004 portant régime de la faune en République du Bénin, toute activité susceptible de porter atteinte à l'intégrité physique ou à l'équilibre écologique des aires protégées, doit être préalablement à sa réalisation précédée d'une étude d'impact sur l'environnement.

Rappelons que dans le cadre du classement et des modalités de protection et de gestion des zones classées, les décisions sont précédées d'une étude d'impact sur l'environnement et d'une audience publique conformément aux textes en vigueur. Ces études sont menées par le ministre en charge de l'environnement avec les autres ministères concernés, les organes déconcentrés et décentralisés, en relation avec l'Agence Béninoise pour l'Environnement (article 54 de la loi-cadre).

En est-il de même pour la création de forêts communales ? Ne s'agissant pas de forêts « classées » au sens de la loi relative aux forêts, et à partir du moment où ces forêts ne portent pas « atteinte à l'environnement » (exception faite éventuellement d'une plantation d'arbres OGM ou bien d'espèces exotiques reconnues comme invasives), on peut conclure que, sous réserve d'une modification de ladite loi forestière, elles ne sont pas soumises à étude d'impact préalable.

1 Aucune précision n'est cependant donnée par la Loi sur cette administration. S'agit-il de l'administration en charge de la gestion des espèces animales, des réserves de faune ou de l'administration locale ? Et quelle est la forme requise pour cette autorisation préalable ?

Dans la mise en place de ranch faunique, en revanche, en liaison avec les autorités précitées et l'ABE, la Commune doit faire une étude d'impact sur l'environnement en relation avec les bureaux d'études agréés.

Cela suppose que la Commune doit avoir déjà mis en place toute la procédure relative à la création du ranch, avoir identifié le site, etc. avant de commanditer l'étude d'impact.

Au terme de cette étude, la Commune va solliciter auprès du Ministre en charge de l'environnement le certificat de conformité environnementale auquel sera joint le plan de gestion environnementale.

Procédure d'étude d'impact sur l'environnement :

Cette procédure permet de déterminer les effets que la création d'une forêt communale ou d'un ranch faunique communal peuvent avoir sur l'environnement.

Pour faire cette étude, il faut que :

- La Commune dépose un avis écrit au Ministre en charge de l'environnement en y demandant la délivrance d'un certificat de conformité environnementale tout en y décrivant la nature générale de l'activité ;
- Le Ministre en charge de l'environnement en réponse, indique à la Commune la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact qu'elle doit préparer ;
- La Commune saisit un bureau d'études spécialisé en étude d'impact, sur une liste fournie par l'ABE pour la réalisation de l'étude ;
- Le bureau d'études dépose le rapport d'étude d'impact au Ministre en charge de l'environnement qui le rend public et crée une commission d'audience publique sur l'environnement ;
- La commission d'audience publique étudie le rapport et donne son quitus qu'elle transmet au Ministre en charge de l'environnement ;
- Le ministre en charge de l'environnement délivre le certificat de conformité environnementale à la Commune.

Le certificat de conformité environnementale fait partie des pièces à soumettre à l'autorité de tutelle pour son approbation quant à la mise en place de la forêt communale ou du ranch faunique communal.

DEUXIEME PARTIE : Procédures et documents juridiques de création de forêts communales et de ranchs fauniques communaux

L'accès et le contrôle sur la terre sont aujourd'hui des sujets de contestation croissante entre les différents usagers. C'est une préoccupation à laquelle les gouvernants doivent trouver des solutions à même de rétablir la confiance entre les différents utilisateurs du sol par la sécurité foncière favorable pour promouvoir le développement durable. Les collectivités locales nouvellement créées, notamment les Communes, doivent également se constituer, organiser leur territoire. Il s'avère donc indispensable que les prérogatives attachées à la propriété c'est-à-dire le droit de détention, le droit d'utilisation et le droit de jouissance, mais aussi que la clarté et la sécurité des détenteurs de droits sur le sol soient pleinement assurés.

Depuis près d'un siècle, il ya eu de nombreuses tentatives afin de régler le problème du dualisme entre droit dit « moderne » et droit dit « coutumier » au Bénin, les propriétés coutumières continuant de s'appliquer. Cela n'a jamais conduit à un système unifié. Notamment, des procédures d'enregistrement des droits coutumiers avaient été mises en place par l'administration coloniale dès 1906, afin d'essayer de fixer les droits au moyen de procédures écrites, de levés topographiques, etc. Malgré tout, ces tentatives de « réforme » du foncier ont eu peu d'effets sur la complexe réalité du Bénin. Aujourd'hui, de nombreux programmes s'attèlent à cette tâche immense. La tendance actuelle est cependant de sécuriser les propriétés privées au moyen de titre et d'organiser la propriété publique en utilisant les moyens décrits ci-dessous. La question de la création de forêts et de ranchs fauniques communaux s'inscrit dans ce contexte.

Afin que les Communes béninoises créent leurs propres forêts de protection ou de production, leurs propres ranchs fauniques communaux, il est nécessaire qu'elles passent par les procédures légales existantes d'achat, de sécurisation foncière, de prêt, de location, etc. Ces démarches et procédures sont assez clairement définies dans le droit béninois. Encore faut-il prendre la peine de les respecter. L'occasion est donnée aux Communes de prendre les devants et de « se saisir » de leurs compétences. Le présent manuel tente donc d'expliquer, à ces nouvelles collectivités territoriales et à leurs partenaires de développement, les voies et moyens offerts pour y parvenir dans le respect des procédures existantes mises en place par le législateur.

Les Communes bénéficient de procédures offertes aux particuliers (vente, don, location) pour ce qui est de la constitution de leur domaine privé, car ces domaines sont gérés comme des domaines particuliers. A coté de cela, les Communes constituent un domaine public, visant la satisfaction des intérêts du public, des citoyens.

Or, en matière de forêts et de ranchs fauniques, nous sommes en face de deux possibilités : des espaces à vocation publique, qui seront sur le domaine public de la

Commune, et des espaces à vocation privée, comme les plantations ou certains ranchs.

Les Communes héritent d'un domaine public mais elles doivent souvent acquérir des terres et les affecter à leur domaine public ou privé pour disposer d'un foncier. Les Communes nouvellement créées doivent également traiter souvent avec des particuliers qui revendiquent leur droit de propriété¹.

Les Communes peuvent donc :

- **créer** des forêts communales et des ranchs fauniques communaux par acquisition des terres et affectation à leur domaine public ou à leur domaine privé. Elles les mettent ensuite éventuellement à disposition d'un projet pour la création d'une forêt ou d'un ranch. Cela implique qu'elles doivent préalablement acquérir ce domaine soit par transfert, par expropriation, par achat ou par don : C'est l'acquisition domaniale ;
- **gérer** des terres : la Commune peut louer des terres ou des forêts, soit par un bail emphytéotique, soit par une convention de mise à disposition ;
- dans une moindre mesure, **réglementer** le domaine privé des personnes privées (c'est la réglementation domaniale). Ce ne sont pas alors des forêts communales, mais des forêts réglementées par la Commune, ce qui en terme de résultat écologique peut être tout aussi pertinent.

1.3 L'acquisition par achat

Avant de procéder à l'affectation à son domaine public (par un arrêté d'affectation au domaine public) ou bien à son domaine privé (par titre foncier ou certificat foncier rural) d'un terrain que la Commune acquiert par achat, celle-ci devra suivre les procédures qui sont décrites ci-dessous.

1.3.1 La procédure de l'achat : différente selon l'affectation au domaine public ou au domaine privé

Les démarches de l'achat sont différentes selon qu'il s'agisse de la constitution de leur domaine public ou de leur domaine privé par les Communes. Nous avons vu dans le chapitre précédent que le choix « domaine public » ou « domaine privé » dépend de l'usage qui sera fait de la terre :

- le domaine public communal accueille des activités d'intérêt général : forêts de protection, forêts sacrées, ranchs à usage public (tourisme, propagation, conservation) ;

1 Elles sont donc également tributaires de la sécurité des titres et autres moyens de reconnaissance légale des terres de ces particuliers, soit lorsqu'elles achètent des terres, soit lorsqu'elles veulent mettre une terre à la disposition d'un projet.

- le domaine privé accueille des activités de type production : plantations, ranch de type « cropping » ;

Cette affectation au domaine public ou privé a également des conséquences sur les plans pratique et juridique. Les procédures ne sont pas les mêmes, la constitution du domaine public étant plus simple, et les conséquences juridiques au niveau des modes de gestion sont également différentes (par exemple au niveau des concessions).

1.3.2 La procédure pour l'acquisition de parcelles destinées au domaine public

Aucun texte spécifique ne définit précisément les étapes et les documents nécessaires à la vente de terrain à une collectivité publique. Ou plutôt une multitude de textes régissent cette matière. Et des usages également. C'est par une lecture transversale de ces textes, des usages et des meilleures pratiques que les pièces et étapes suivantes peuvent être préconisées :

- Délibération du Conseil communal autorisant le maire à acquérir un bien par achat (précisant si pour affectation au domaine public ou bien au domaine privé) ;
- Convention de vente dite « affirmée » (au titre du Décret de 1906) ; A défaut de convention de vente « affirmée » (donc une convention de vente simple) il faut que la Commune produise un « certificat administratif de constatation des droits fonciers coutumiers » (toujours au titre du Décret de 1906) ;
- « Certificat de non litige » : C'est un document issu de la pratique, visant à s'assurer de l'absence de litige de la part des propriétaires voisins et du propriétaire lui-même ;
- Plan de levé topographique.

Les documents de vente sont alors complets. La Commune prend alors :

- un arrêté communal d'affectation au domaine public (elle peut engager éventuellement plus tard la procédure de titre foncier ou de certificat foncier rural pour affectation au domaine privé, telle que décrite ci-après), et ;
- sous respect des conditions d'autorisation préalable de l'administration centrale, pour les activités où il y a compétence partagée et étude d'impact préalable, un arrêté de mise à disposition du projet (si projet il y a) ou bien de concession à une personne privée, etc.

1.3.3 Une procédure particulière pour l'achat de parcelles à verser dans le domaine privé de la Commune

Pour la constitution de leur domaine privé, les Communes doivent recourir à l'achat dans le cadre de la Loi n° 65-25 du 24 Août 1965 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey ou bien de la nouvelle Loi n° 2007-03 du 16 Octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin.

La Loi de 2007 est uniquement applicable lorsqu'un plan foncier rural a été adopté par la Commune. Dans les autres cas ce sera la procédure de la Loi de 1965.

1.3.3.1 La procédure de la Loi de 2007 (applicable lorsque un plan foncier rural a été adopté par la Commune concernée)

(1) Introduction

La loi portant régime foncier rural en République du Bénin permet la simplification de l'obtention par les populations de titres fonciers. Elle repose sur la constatation des droits fonciers coutumiers. La Commune joue un rôle central dans cette procédure qui permet :

- la reconnaissance des droits établis ou acquis selon la coutume ;
- la reconnaissance aux communautés à la base du droit de définir des règles spécifiques de gestion des terres rurales conformément à l'intérêt général et aux lois et règlements de la République ;
- l'institution du Plan Foncier Rural comme réponse aux préoccupations des populations dans la recherche d'une sécurité foncière leur permettant de jouir en toute quiétude des droits fonciers acquis selon les règles coutumières ;
- l'institution d'un Certificat Foncier Rural (ci-après « CFR ») donnant reconnaissance légale aux droits constatés lors de l'élaboration des PFR ;
- la possibilité d'utiliser les CFR comme instruments de garantie à l'octroi de crédits agricoles.

(2) La procédure

Sans plan foncier rural, pas de certificat foncier rural possible. Le PFR précède obligatoirement la délivrance de CFR.

Donc cette procédure pourra être utilisée par les Communes qui ont adopté les PFR. Dans le cas inverse, c'est la procédure de la Loi de 1965 qui s'applique (voir infra).

La Commune aura la possibilité :

- de racheter un certificat foncier rural acquis par une personne privée ou ;

- d'obtenir directement son certificat foncier rural par achat de domaine à une personne privée qui ne bénéficie ni d'un titre de propriété au titre de la Loi de 1965, ni d'un certificat foncier rural au titre de la Loi de 2007 (donc bénéficiant d'un simple document – quel qu'il soit – reconnaissant sa propriété coutumière).

(3) Le Plan Foncier Rural (PFR)

Institué pour chaque village par la loi portant régime foncier rural, le plan foncier rural a pour but d'assurer la sécurité des droits réels acquis ou établis selon la coutume ou les pratiques et normes locales ou selon la législation en vigueur. Il vise à promouvoir l'investissement agricole privé et une meilleure utilisation des terres. Il consiste à recenser les terrains ruraux et à en établir une documentation graphique suivie d'une documentation littérale.

Les principes méthodologiques suivants gouvernent son élaboration :

- volontariat des villages ;
- prise en compte de tous les types de droits, individuels ou collectifs d'appropriation ou d'usage et de toutes origines ;
- combinaison d'approche de type socio-juridique et des techniques topocartographiques, recensement des droits existants sur les terrains ruraux tels qu'ils sont perçus et reconnus par les populations elles-mêmes et tels qu'ils résultent des accords ;
- approche publique et contradictoire marquant les opérations d'enregistrement des droits.

Les deux documents qui le constituent, le plan parcellaire et le registre des ayants droit sont remis au maire et au président de la Commission de Gestion Foncière (CoGeF), à la sous-commission de gestion foncière d'arrondissement et à la section villageoise de gestion foncière.

Le PFR une fois établi permet de délivrer aux ayants droit un certificat foncier rural conformément à la loi.

(4) Le certificat foncier rural

La remise du plan foncier rural aux autorités de la Commune suppose qu'il a fait au préalable l'objet d'une validation intrinsèque, celle-ci étant obtenue par la publication au niveau du village de ses documents constitutifs en forme provisoire et les corrections auxquelles elle a donné lieu suites aux observations de la population. Dès lors, le maire prendra un arrêté de clôture des opérations PFR et établira les certificats fonciers ruraux à délivrer sur leur demande et à leur frais aux ayants droit.

(5) La valeur juridique du certificat foncier rural

Aux termes de la loi portant régime foncier rural, ce certificat est un acte de constatation et de confirmation des droits fonciers établis ou acquis selon la coutume ou les pratiques et normes locales. Il lui est attaché une présomption de droits acquis faisant foi jusqu'à preuve du contraire devant le juge.

La loi subordonne par ailleurs la délivrance du certificat foncier rural à la délimitation de la parcelle enregistrée au PFR par des bornes végétales ou des bornes en ciment ou encore par tout autre moyen permettant d'identifier aisément la parcelle ou même par des limites naturelles.

En vue de permettre une exploitation aisée des informations contenues au PFR, il est établi un système d'information foncière.

(6) La formalisation des transactions foncières

Pour traduire en pratique les dispositions de la loi qui rendent obligatoire la conclusion des accords fonciers devant la section villageoise de gestion foncière, des modèles de contrat sont mis à la disposition des sections villageoises de gestion foncière.

Les modèles de contrat portent sur les cas les plus courants. Ce sont la vente, la location, le bail à plantation, le métayage, le prêt. Ces modèles de contrat sont ceux mis à la disposition des comités villageois de gestion foncière de la phase expérimentale. Ces modèles sont accompagnés d'un registre où sont mentionnées les transactions foncières.

1.3.3.2 La procédure de la Loi de 1965 (à appliquer tant que les Communes ne bénéficient pas de PFR issus de la Loi de 2007)

Le maire, au nom du conseil communal, sollicite l'immatriculation à travers une déclaration signée de lui contenant :

- Ses nom, prénom(s), qualité, domicile et son état civil ;
- Une élection de domicile de la Commune, domicile auquel seront effectués toutes notifications, significations et tous actes de procédure nécessités par la procédure ;
- La description de l'immeuble ainsi que des plantations qui s'y trouvent avec indication de sa situation, de sa contenance, de ses limites ;
- L'estimation du revenu dont il est susceptible ;
- L'estimation de sa valeur vénale ;
- La réquisition au conservateur de la propriété foncière de procéder à l'immatriculation de l'immeuble décrit.

A l'appui de cette requête, le Maire dépose les actes constitutifs des différents droits de la Commune sur le domaine ainsi qu'un plan de l'immeuble, daté et signé, établi conformément aux instructions du service topographique. Il dépose en outre une provision égale au montant présumé des frais de procédure fixé par le conservateur.

Un extrait de la réquisition est inséré au journal officiel par le conservateur.

Une copie de cette insertion est adressée au greffier en chef du tribunal de première instance dans le ressort territorial dans lequel se trouve l'immeuble, pour être affichée pendant trois (3) mois en l'auditoire, par le conservateur.

Au cours de ce délai de trois (3) mois sont reçues les oppositions et demandes d'inscriptions. Durant ce délai de trois (3) mois, le conservateur procède au bornage de l'immeuble à immatriculer à une date dont le public est informé vingt (20) jours au moins à l'avance.

Le bornage a lieu à la date fixée en présence du Maire, du délégué ou chef du village et des propriétaires terriens dûment convoqués.

Dès l'achèvement du bornage, le géomètre vérifie l'exactitude du levé et rectifie, si possible, le plan joint à la réquisition. La rectification du plan se fait aux frais de la Commune.

Séance tenante, le géomètre dresse un Procès Verbal (PV) qui, après clôture, est signé du géomètre rédacteur et de tous ceux qui sont présents. Le procès-verbal de bornage est aussitôt transmis au conservateur.

A l'expiration du délai de trois mois ou dès réception du PV de bornage et en l'absence d'opposition ou de demande d'inscription, le conservateur de la propriété foncière procède à l'immatriculation de l'immeuble sur les livres fonciers.

L'immatriculation comporte :

- L'inscription du titre foncier sur les livres fonciers ;
- L'établissement du titre foncier sur les livres fonciers ;
- La rédaction de bordereaux analytiques pour chacun des droits réels soumis à la publicité et reconnus au cours de la procédure ;
- La mention sommaire des divers droits à la suite du titre foncier ;
- L'annulation des anciens titres fonciers par le titre foncier ;
- L'établissement d'une copie du titre foncier à remettre au Maire.

Le titre foncier est alors **définitif et inattaquable**.

1.4 L'acquisition par le don

Elle est assez proche de la procédure de la vente, mais présente tout de même des spécificités, notamment au niveau de la constatation par un acte notarié.

- Délibération du Conseil communal autorisant le maire à accepter un bien par donation (et précisant si pour affectation au domaine public ou bien au domaine privé) ;
- « Certificat de non litige » ;
- Plan de levé topographique, et ;
- Acte notarié constatant la donation

Les documents de donation sont alors complets. La Commune :

- prend alors soit un arrêté communal d'affectation au domaine public, soit elle engage la procédure de titre foncier ou de certificat foncier rural pour affectation au domaine privé (telle que décrite précédemment), et ;
- Sous respect des conditions d'autorisation préalable de l'Administration centrale, pour les activités où il y a compétence partagée et étude d'impact préalable, peut alors prendre un arrêté de mise à disposition du projet (si projet il y a) ou bien de concession à une personne privée, etc.

1.5 L'acquisition par l'expropriation

Pour la constitution de leur domaine public, les Communes bénéficient de deux solutions :

- l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le transfert par l'Etat d'anciens domaines publics (voir ci-après § 1.6).

L'expropriation pour cause d'utilité publique comporte deux grandes phases à savoir :

1.5.1 Les enquêtes de commodo et incommodo dans la zone identifiée

Les enquêtes de commodo et incommodo constituent l'étape préliminaire à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Elles se déroulent sur une période définie par arrêté de l'autorité communale. En tout état de cause, cette période ne saurait être inférieure à huit (8) jours.

1.5.2 La déclaration d'utilité publique de la zone

Elle se fait par arrêté du Maire et comporte les étapes suivantes :

- affichage des propriétés identifiées pendant un (1) mois ;
- réception dans un délai de un mois des observations des personnes intéressées ;
- notification aux intéressés après ce délai de l'arrêté déclaratif et publication au journal officiel ;
- information du maire sur les exploitants ou détenteurs réels des immeubles deux mois après la notification aux intéressés qui ne doivent procéder à aucune opération sur l'immeuble pendant un (1) an ;
- convocation des intéressés deux mois après la notification devant la commission d'indemnisation créée par la Commune pour une entente amiable sur le montant de l'indemnité ;
- établissement d'un tableau indiquant les noms des intéressés absents ou ceux des personnes qui ne sont pas d'accord sur le montant de l'indemnité, après la rencontre avec la commission d'indemnisation ;
- saisine du président du tribunal du lieu de situation des propriétés sur la base du tableau ci-dessus, ensemble avec les autres pièces qui statue d'une part, sur l'expropriation et fixe le montant de l'indemnité pour les absents et d'autre part, qui fixe le montant de l'indemnité pour les cas de désaccord ;
- en cas de refus du montant ou d'opposition au montant de l'indemnité allouée, l'administration est tenue de consigner l'indemnité au trésor public ; elle insère un avis au journal officiel ;
- si l'indemnité n'est pas consignée ou acquittée dans les six (6) mois de l'acte de cession amiable ou du jugement du tribunal, les intérêts de cinq pour cent (5%) l'an courant de plein droit au profit du propriétaire ;
- dès le paiement de l'indemnité ou dès la consignation, la Commune entre en possession des immeubles objets de l'expropriation ;
- l'expropriation et ses effets peuvent être arrêtés par des actions en résolution, des actions en revendication et toutes autres actions réelles.

1.6 L'acquisition par le transfert aux Communes d'un ancien domaine public de l'Etat central

Cette option est tout à fait possible et même parfois souhaitable. A titre de rappel, la Loi sur la décentralisation prévoit un transfert « de fait ou de droit » aux Communes.

Il peut être opéré de deux manières :

- par décret pris en conseil des ministres, l'Etat procède au transfert au profit de la Commune ; le décret est introduit par le Ministre en charge des finances, gestionnaire du patrimoine foncier national ;
- par arrêté du Ministre en charge des finances, gestionnaire du domaine public de l'Etat, qui en fait un compte-rendu à la prochaine session du Conseil des Ministres.

1.7 La mise à disposition : un prêt à encadrer par un contrat de location (le bail emphytéotique) ou par une Convention de mise à disposition

Dans ce cas, même si la Commune n'acquiert pas le bien, mais qu'elle recourt au prêt auprès d'un particulier ou d'une communauté (aussi appelé « mise à disposition »), elle devra s'entourer d'un certain nombre de **garanties** afin qu'un tiers ne vienne éventuellement contester le droit de propriété du prêteur, mais également afin de prévoir à l'avance le partage des avantages, ainsi que l'ensemble des modalités nécessaires à la bonne « cogestion » de la parcelle.

Si le propriétaire prêteur du terrain bénéficie d'un titre foncier ou bien d'un CFR, la Commune peut initier son action au moyen :

- d'un contrat de bail emphytéotique passé avec le propriétaire, ou ;
- d'une convention de prêt telle que prévue en Annexe 2.

Dans la majorité des cas, si le propriétaire prêteur l'est uniquement en vertu du droit coutumier, la Commune devra au préalable se prévaloir des pièces suivantes :

- un « titre de propriété » coutumier fourni par le propriétaire. Il en existe une variété issue du droit coutumier, des anciennes lois ou bien délivrés par le chef de village ;
- un certificat administratif de constatation des droits fonciers ;
- un certificat de non-litige, et ;
- un plan de levé topographique.

Ensuite, la Commune et le ou les propriétaires pourront soit :

- passer un contrat de bail emphytéotique, ou ;
- une convention de mise à disposition du type Annexe 2 afin de formaliser le prêt, prévoir la durée, les modalités de partage des avantages, etc.

Elles peuvent également officialiser ce « certificat de mise à disposition » devant notaire.

1.7.1 Sécuration par bail emphytéotique des particuliers

Par sa nature, sa durée et ses modalités, ce type de bail s'adapterait bien à la gestion durable de plantations ou bien de forêts de protection, ou encore de ranchs faunique. La Commune peut ici devenir locatrice sur le très long terme de propriétés de particuliers.

Le bail emphytéotique ou emphytéose (du grec *emphuteusis*, « action de planter ») est un bail immobilier de très longue durée comprise entre dix-huit et quatre-vingt-dix-neuf ans, qui confère au preneur un droit réel sur la chose donnée à bail, à charge pour lui d'améliorer le fonds en échange d'un loyer modique, les améliorations bénéficiant au bailleur en fin de bail sans que ce dernier ait à indemniser l'emphytéote.

La situation des parties, dans un bail emphytéotique, est assez particulière puisque le locataire (appelé emphytéote) se voit reconnaître un véritable droit réel sur le bien qui lui est donné à bail. L'emphytéote est un quasi-proprétaire du bien qui lui est donné à bail.

Le bail emphytéotique avait été à l'origine conçu pour la mise en valeur et l'entretien de grands espaces ruraux, mais il a vu son cadre d'application s'étendre à toutes sortes de biens immobiliers et s'applique donc aujourd'hui aux immeubles à usage industriel ou commercial, au même titre qu'aux immeubles agricoles ou d'habitation.

1.7.1.1 Durée du bail

Le bail emphytéotique doit être consenti pour une durée comprise entre 18 et 99 ans ; il ne peut contenir aucune clause permettant un dénouement avant l'écoulement de la durée minimale. Si le bail est conclu pour une durée supérieure à 99 ans, la limite extrême du bail doit alors être ramenée à la limite extrême prévue par la loi, soit 99 ans.

Au terme du bail emphytéotique, l'emphytéote devient occupant sans droit ni titre et doit alors quitter les lieux, sauf la possibilité pour lui de se faire consentir une nouvelle location.

1.7.1.2 Situation du propriétaire

Le bailleur peut obtenir la résiliation judiciaire du bail emphytéotique, en cas d'inexécution des conditions du contrat ou si l'emphytéote a commis sur le fonds des détériorations graves.

Si l'emphytéote réalise des constructions ou des améliorations, le propriétaire en profite, à la fin du bail, sans avoir à verser d'indemnité au locataire sortant : rien

n'interdit cependant de prévoir que le bailleur recevra les constructions et améliorations réalisées par l'emphytéote à charge de verser à celui-ci une indemnité.

Le bailleur peut également vendre les droits qu'il tient du bail emphytéotique.

1.7.1.3 Situation de l'emphytéote

L'emphytéote est tenu des obligations incombant à tout locataire. Ces obligations sont cependant adaptées au bail emphytéotique, à savoir :

- il ne peut se libérer du paiement de la redevance, ni se soustraire à l'exécution des conditions du bail emphytéotique en délaissant le fonds ;
- il doit s'abstenir de faire tout acte ou tout changement qui pourrait détériorer le bien ;
- il est tenu de toutes les contributions et charges du fonds qui lui est loué. Il est redevable de la taxe foncière grevant l'immeuble donné à bail ;
- il est tenu de faire, sur les constructions existant au jour de la conclusion du bail, toutes réparations de toute nature. Il n'est cependant pas tenu de reconstruire les bâtiments s'il rapporte la preuve que ceux-ci ont été détruits par cas fortuit, par force majeure ou par suite d'un vice de construction antérieur au bail ;
- il répond de l'incendie au même titre que tout locataire.

Le bail emphytéotique confère au preneur un droit réel immobilier ; l'emphytéote est donc investi de prérogatives beaucoup plus larges que celles dont bénéficie un locataire ordinaire. Il jouit ainsi des pouvoirs suivants, propres à sa situation d'emphytéote :

- possibilité d'améliorer le fonds : si l'emphytéote doit généralement améliorer le fonds, il n'est tenu de faire que les améliorations qui ont été prévues par le bail. L'emphytéose implique également la liberté pour le preneur de réaliser tous travaux de construction et de démolition sans le consentement du bailleur ;
- liberté d'hypothéquer : l'emphytéote peut librement hypothéquer son droit à la garantie de quelque obligation que ce soit ; ce droit peut être saisi comme tout bien immobilier ;
- liberté de louer et de sous-louer : l'emphytéote peut donner à bail les immeubles qu'il édifie. Il peut également sous-louer les immeubles qu'il a pris à bail emphytéotique. Le bail emphytéotique ne peut par conséquent contenir aucune clause interdisant, limitant ou réglementant le droit de louer ou de sous-louer de l'emphytéote ;
- liberté de consentir une servitude passive et d'acquérir une servitude active.

L'emphytéote dispose d'une grande liberté pour exploiter ou transformer le fonds loué, puisque le bail emphytéotique lui confèrera des droits réels immobiliers analogues à ceux d'un propriétaire. Il peut ainsi exploiter le fonds lui-même ou par l'intermédiaire d'un tiers (locataire-gérant, fermier, locataire).

L'une des particularités du bail emphytéotique tient à la redevance périodique due par l'emphytéote au bailleur, appelée « canon emphytéotique ». Le montant du loyer du bail emphytéotique est une source de controverse, celle-ci partant de l'idée traditionnelle selon laquelle le canon emphytéotique doit être modeste, voire symbolique.

La loi ne comporte aucune disposition relative à la fixation du montant du canon emphytéotique mais en pratique il est peu élevé lorsqu'une clause du contrat oblige l'emphytéote à apporter des améliorations au fond. On considère cependant aujourd'hui que le bail emphytéotique est un mode particulier d'exploitation d'un bien, à égalité avec le bail commercial et le bail rural.

Le canon emphytéotique est payé par le preneur de façon périodique, généralement par annuités. Les parties sont entièrement libres de convenir à leur guise des modalités du paiement. Il n'existe pas d'obstacle de principe à ce que le loyer soit versé pour partie à la signature du bail et le surplus sous forme de redevances périodiques.

1.7.2 Sécurisation par convention de mise à disposition

A défaut de contrat de prêt, de type bail emphytéotique, la Commune devra négocier avec le prêteur un contrat de prêt dit de « mise à disposition », tel qu'évoqué tout au long de ce manuel. Afin de garantir la durabilité des actions d'un propriétaire privé, et en contrepartie de l'assistance apportée par une Commune (et éventuellement d'un projet, la convention peut alors se faire également avec ledit projet), la Commune a tout intérêt à entrer dans un accord, ici appelé « convention de mise à disposition » avec le propriétaire qui met son terrain à disposition. Cette convention précisera notamment la durée, la surface, le partage des avantages (ex : bénéfices générés par l'exploitation). Cette convention devra être légalisée par un arrêté communal qui lui confèrera son opposabilité aux tiers. Elle apporte donc une garantie supplémentaire tant à la Commune qu'au propriétaire (voir le modèle de convention en Annexe 2).

Article 108 : La Commune exerce ses compétences en conformité avec les stratégies sectorielles, les réglementations et normes nationales en vigueur. Elle peut, dans ce cadre, solliciter en cas de besoin, le concours des services techniques de l'Etat. La Commune peut créer ses propres services techniques. En outre, dans l'exécution des opérations qui en découlent et sous sa maîtrise d'ouvrage, elle peut déléguer, se faire assister, concéder, affermer, sous-traiter ou passer contrat.

A cet effet, elle a recours notamment aux services de l'Etat, aux sociétés ou organismes d'Etat, aux établissements publics, aux sociétés d'économie mixte ou agences d'exécution, aux organisations non-gouvernementales, aux associations de droit béninois habilitées, aux comités de gestion, aux partenaires au développement, aux sociétés privées, conformément à la réglementation en vigueur.

1.8 La protection des forêts par réglementation communale

Sans acheter la terre, la Commune peut règlementer d'une manière générale, par arrêté, le domaine de la Commune, en particulier les forêts des particuliers.

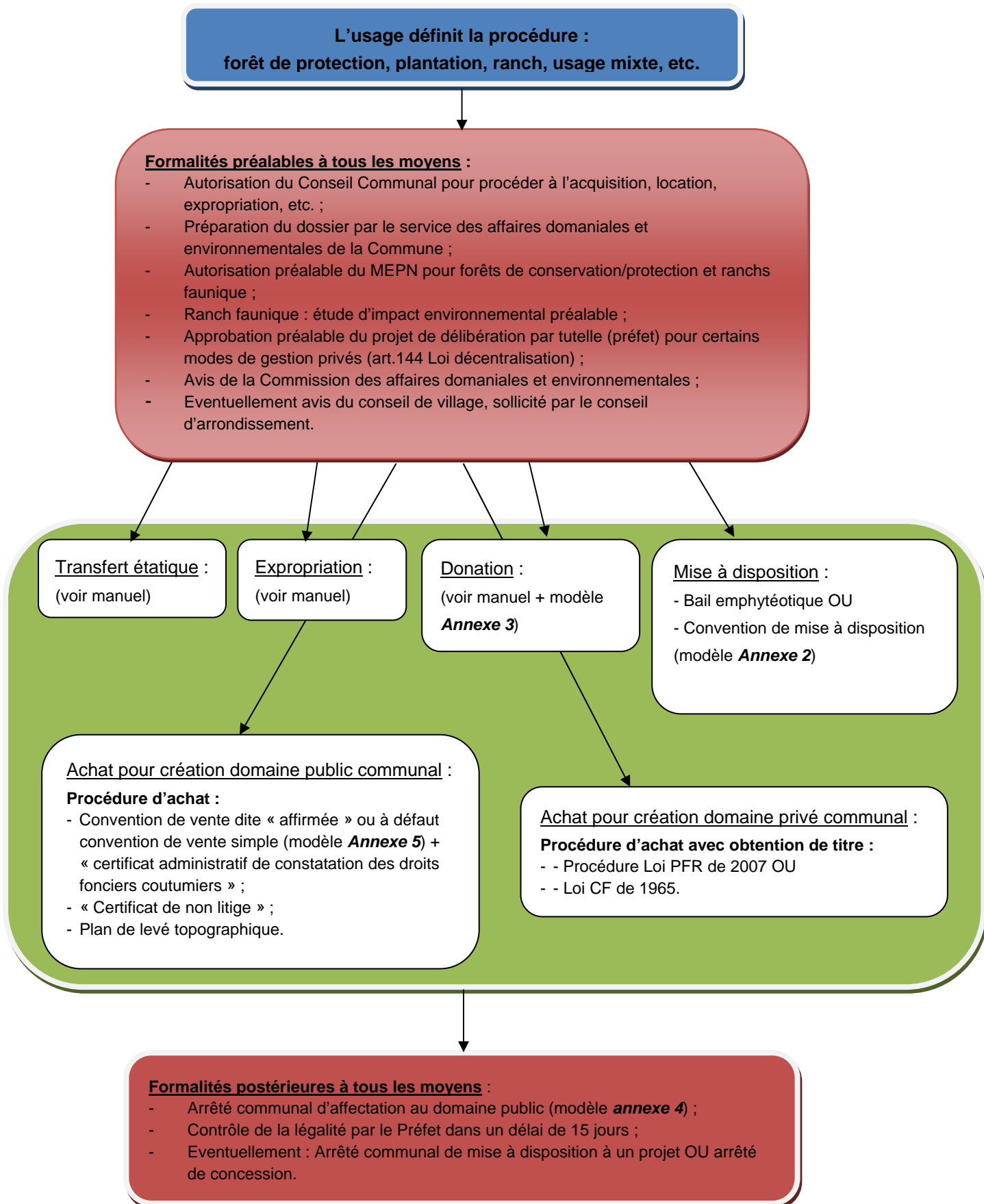
Celle-ci s'applique à l'ensemble ou à des parties spécifiques du domaine communal, et donc au domaine privé des particuliers au titre des diverses lois à caractère environnemental et des pouvoirs de police de la Commune. Par exemple, comme déjà vu dans la première partie de ce manuel, la Commune peut prendre des arrêtés limitant les coupes, règlementant les feux, protégeant la faune et la flore, etc. A ce titre, on ne peut réellement parler de forêts communales, mais de réglementation communale des forêts.

La protection des forêts sacrées par arrêté communal : les forêts sacrées pourraient bénéficier d'une protection pertinente et efficace de la part des Communes, non pas par acquisition foncière (il s'agit de terres collectives et traditionnelles, par nature non susceptibles d'appropriation) mais par réglementation communale sous forme d'un arrêté qui en fixe les limites, les usages, les restrictions, ...

Annexes

Annexe 1 :

Aide-mémoire à l'usage des agents pour la création de forêts communales et de ranchs fauniques



Annexe 2 :

Modèle de Convention de mise à disposition

PREAMBULE

Conformément aux dispositions de l'article 108 de la Loi N° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin selon lequel « La Commune exerce ses compétences en conformité avec les stratégies sectorielles, les réglementations et normes nationales en vigueur. Elle peut, dans ce cadre, solliciter en cas de besoin, le concours des services techniques de l'Etat. La Commune peut créer ses propres services techniques. En outre, dans l'exécution des opérations qui en découlent et sous sa maîtrise d'ouvrage, elle peut déléguer, se faire assister, concéder, affermer, sous-traiter ou passer contrat.

A cet effet, elle a recours notamment aux services de l'Etat, aux sociétés ou organismes d'Etat, aux établissements publics, aux sociétés d'économie mixte ou agences d'exécution, aux organisations non-gouvernementales, aux associations de droit béninois habilitées, aux comités de gestion, aux partenaires au développement, aux sociétés privées, conformément à la réglementation en vigueur.

La présente convention de mise à disposition a été passée

ENTRE

La Commune de Représentée par Monsieur.
Maire de la Commune ;

D'une part

La famille ou la collectivité familiale.
Représentée par Messieurs (et/ou Mesdames) :

-
-
-

D'autre part

EN LA PRESENCE

De Messieurs (et/ou Mesdames) : Indiquer leurs qualités

-
-
-

Article premier : La famille ou la collectivité familiale représentée par
..... consent de mettre à la disposition de la Commune de, un
domaine de hectares situé dans le village de,
arrondissement de

Article 2 : Le domaine ainsi mis à disposition est régi par les modalités prévues ci-dessous dans la présente convention.

Article 3 : La gestion du domaine incombe aux services de la Commune.

Article 4 : La gestion et l'exploitation du domaine mis à disposition ne confèrent point à la Commune un quelconque droit de propriété sur ledit domaine.

Article 5 : La durée de la convention de mise à disposition est de X années renouvelables.

Article 6 : La convention a pour objectifs de :

- A contribuer à la création d'autres forêts dans la Commune ;
- B assurer la mise en œuvre de plans d'aménagement pour la forêt ;
- C mettre en œuvre la politique de valorisation des ressources forestières ;
- D promouvoir la certification et la labellisation des produits forestiers issus de la forêt communale ;
- E promouvoir le développement des plantations forestières communales ;
- F contribuer à la recherche de financements additionnels pour le développement de la forêt communale ;
- G Créer un ranch de type ...

Article 7 : La Commune a le droit de :

- A commettre toute expertise en vue de procéder aux vérifications jugées utiles quant à la bonne exécution des activités ;
- B choisir la vocation prioritaire qui va déterminer les choix techniques ;
- C se faire expliquer les choix nécessaires à la mise en pratique des orientations retenues (essences, objectifs, type de peuplement, mode de traitement...) ;
- D s'assurer éventuellement de la constitution en association de la part des populations qui y exerceraient une activité ;
- E évaluer l'équilibre économique ;
- F décider d'un plan d'action pluriannuel (coupes, travaux) ;
- G se réserver le droit de résilier avant terme, le protocole d'accord en cas d'irrégularités graves dûment constatés et ce, après dénonciation préalable.

Article 8 : La Commune a l'obligation de :

- A élaborer le plan d'aménagement et de gestion de la forêt communale ;
- B prévoir à l'avance les modalités de partage des avantages des revenus éventuellement issus de l'activité d'un commun accord avec le ou les propriétaires de la parcelle ;
- C définir la politique de valorisation des ressources forestières ;
- D suivre et contrôler les opérations d'exploitation forestière ;
- E assurer la procédure de classement d'éventuelles forêts communales créées ;
- F appuyer la famille/association/groupement/organisation dans le renforcement de ses capacités en matière de gestion forestière durable (appui, conseil, formations) ;
- G apporter un appui technique, par tous moyens, à la famille/association/groupement/organisation, pour le reboisement ;
- H voter le programme annuel des coupes ;
- I voter le programme annuel des travaux ;
- J veiller à la communication avec les populations ;
- K mettre en place un système de renforcement des actions de protection assurées par l'association ;
- L assurer une répartition équitable des bénéfices issus de l'exploitation des produits.

Article 9 : Les populations peuvent exercer une activité dans cet espace avec l'autorisation de la Commune.

Article 10 : Si les populations participent dans la gestion durable du domaine pour le compte de la Commune, cette participation fera l'objet d'un accord de partage des avantages avec la Commune.

Article 11 : Les équipements acquis par la Commune pour la gestion du domaine demeurent sa propriété.

Article 12 : Pendant la durée de la mise à disposition, la Commune a le droit de passer des accords avec d'autres partenaires techniques, administratifs et financiers dans le cadre de la gestion de la forêt communale.

Elle passera par l'élaboration de plans d'opération qui feront l'objet de concertations préalables et de validation par le conseil communal.

Article 13 : En cas de non respect des dispositions de la présente convention, elle peut être suspendue ou résiliée après un préavis de trois (3) mois.

Article 14 : Tout différend issu de la mise en œuvre de la présente convention est réglé prioritairement à l'amiable. En cas de désaccord, le tribunal situé dans la sphère géographique du domaine est compétent.

Article 15 : La convention prend effet pour compter de sa date de signature.

Article 16 : La présente convention sera authentifiée devant un notaire.

Fait à.....le.....

Pour la Commune,

Pour la famille ou la collectivité,

LES TEMOINS

Annexe 3 :
Modèle type d'acte de donation

L'an deux mil. et le

En présence de :

Monsieur (ou Madame), Chef du village de, Arrondissement
de Commune de

Messieurs (ou Mesdames) :

=

=

=

Témoins au titre du présent contrat

IL EST CONVENU CE QUI SUIT :

ENTRE LES SOUSSIGNES

Messieurs (ou Mesdames) :

.....;

.....;

CI-DESSOUS APPELES DONATEURS D'UNE PART ;

Monsieur (ou Madame) :

.....;

Maire, Représentant le Conseil communal de

CI-DESSOUS APPELE DONATAIRE D'AUTRE PART ;

Article premier : Les donateurs déclarent par le présent acte, céder à titre gracieux et définitif au donataire le domaine de hectares, situé à, dans le village de, arrondissement de, dans la Commune de

Article 2 : Le domaine ainsi cédé mesure

et est limité au nord par, au sud par, à l'est par

..... et à l'ouest par

Article 3 : Le domaine ainsi visé appartient aux donateurs à titre (d'héritage, d'achat ou autre).

Article 4 : Ledit domaine ne fait l'objet d'aucun litige, comme l'atteste le certificat de non litige joint au présent acte.

Article 5 : Le présent acte fera l'objet d'une authentification devant notaire, à la charge du donataire.

ONT SIGNE

Annexe 4 :

Modèle type d'arrêté communal d'affectation d'un domaine acquis au domaine public communal

(PLACER ICI LE TIMBRE)

(METTRE ICI LE NUMERO ET L'OBJET)

LE MAIRE

VU la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990, portant Constitution de la République du Bénin ;

VU la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin ;

VU la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des Communes en République du Bénin ;

VU la proclamation le 29 mars 2006 par la Cour constitutionnelle des résultats définitifs du second tour de l'élection présidentielle du 19 mars 2006 ;

VU le décret n° du, portant composition du gouvernement ;

VU le décret n° du, portant attributions, organisation et fonctionnement du ministère. (en charge des collectivités locales) ;

VU le décret n° du, portant nomination des préfets des départements ;

VU le décret n° du, portant règles générales des élections en République du Bénin ;

VU l'arrêté n° du, portant constatation des résultats des élections du Maire et de ses adjoints dans la Commune de

VU la convention de vente n° (ou l'acte de donation) ;

VU les nécessités de service ;

ARRETE

Article premier : Le domaine situé à, délimité par
..... (Donner toutes les limites du domaine selon la configuration géographique conforme à un lever topographique établi antérieurement) et objet de ...
..... (Références de la convention de vente ou celles de l'acte de donation), est déclaré d'utilité publique.

Article 2 : Le domaine ainsi déclaré, d'une superficie de hectares, relève du domaine public de la Commune de

Article 3 : Le présent arrêté fera l'objet d'un affichage en tous lieux publics de la Commune.

Article 4 : Le conseil communal de décidera de l'affectation de ce domaine.

Article 5 : Le présent arrêté qui prend effet pour compter de sa date de signature sera enregistré, communiqué et publié partout où besoin sera.

Le Maire,

Annexe 5 :

Modèle type de convention de vente

REPUBLICQUE DU BENIN

N° Arrond.....d.....

Ministère de la Décentralisation de la Gouvernance
Locale et de l'Aménagement du Territoire

DEPARTEMENT DE.....

COMMUNE DE.....

N°/...../...../.....

**CONVENTION
DE VENTE**

(Décret du 02 Mai 1906)

L'an et.....

En présence des Témoins

1°) M..... demeurant à

..... âgé de ans environ

2°) M..... demeurant à

..... âgé de ans environ

3°) M..... demeurant à

..... âgé de ans environ

4°) M..... demeurant à

..... âgé de ans environ

Les nommés

1°) (Vendeur) M..... demeurant

à..... jouissant de ses droits civils

selon son statut personnel, agissant par les présentes en son nom propre et pour son compte personnel d'une part ;

ET

2°) (Acquéreur) M..... demeurant à

..... BP :

Tél..... jouissant de ses droits civils selon son statut personnel, agissant par

les présentes en son nom propre et pour son compte personnel d'autre part ;

ONT CONVENU ET ARRETE DEFINITIVEMENT CE QUI SUIT :

M..... sus-nommé déclare vendre en toute

propriété à M..... soussigné, qui accepte un terrain

..... d'une superficie globale de de forme.....sis à

..... Arrondissement de

Lequel terrain est limité :

- Au Nord par et mesure..... m

- Au Sud par et mesure..... m

- A l'Est par et mesure..... m

- A l'Ouest par et mesure..... m

La présente vente est consentie et acceptée moyennant le prix principal de :.....

.....Francs CFA que le Vendeur déclare avoir

reçu intégralement et en donne bonne et valable quittance définitive.

(1) - Vendeur

(2) - Acquéreur

Les parties affirment sous les peines prévues par la loi que le présent acte exprime l'intégralité du prix convenu et payé comme il est dit ci-dessus.

Le sieur / la Dame (Vendeur)..... déclare être
Propriétaire dudit terrain pour avoir recueilli par

LE VENDEUR**L'ACQUEREUR**

.....
DSN°.....

.....
DSN°.....

TEMOINS

1°).....
DSN°.....

1°).....
DSN°.....

2°).....
DSN°.....

2°).....
DSN°.....

LE CHEF QUARTIER**LE CHEF D'ARRONDISSEMENT****AFFIRMATION**

Par devant Nous Maire de la Commune de
.....se sont présentés les contractants et les témoins dénommés à l'acte qui
précède, lesquels après lecture à eux faite en leur langue locale de la teneur dudit acte par Monsieur
.....Chef Service Technique, ont formellement déclaré et affirmé en
comprendre le sens.

Ils ont en outre déclaré et affirmé en accepter les termes et s'obliger à les exécuter loyalement.

Les témoins ont également déclaré et affirmé en reconnaître la parfaite régularité

Ce que nous certifions à toutes fins de droits.

Fait à, le.....

LE CHEF SERVICE TECHNIQUE**LE MAIRE DE LA COMMUNE**

DE