

# **DECISION DCC 13-093**

## **DU 16 AOÛT 2013**

**Date : 16 Aout 2013**

**Requérant : Barthélemy DJISSOU**

**Contrôle de conformité**

**Loi (65-25 du 14/08/05 portant régime de la propriété foncière au Bénin). Violation d'articles**

**Autorité de chose jugée**

**Irrecevabilité-conformité**

### **La Cour Constitutionnelle,**

Saisie d'une requête du 1<sup>er</sup> octobre 2007 enregistrée à son Secrétariat le 05 octobre 2007 sous le numéro 2297/151/REC par laquelle Monsieur Barthélemy DJISSOU forme un recours en inconstitutionnalité des articles 91, 92, 106, 119.5, 120.4 alinéa 1, 121, 122 alinéa 1 et 123 de la Loi n° 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Bénin ;

**VU** la Constitution du 11 décembre 1990 ;

**VU** la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;

**VU** le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï Maître Simplicie C. DATO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

### **CONTENU DU RECOURS**

**Considérant** que le requérant expose : « Dans le cadre de la création du périmètre dit "aménagement rural de Calavi-

Akassato" par Décret n° 232/PC/MDRC/SNDR du 08 juillet 1965, les présumés propriétaires des zones de Calavi et de Akassato désignées pour réaliser ledit périmètre ont été dépossédés de leurs terres pour cause d'utilité publique sans dédommagement.

Mon grand-père LOKOSSOU DJISSOU a consenti 02ha 24a 36ca.

Après l'échec de ce grand-projet, l'Etat a décidé de restituer aux propriétaires présumés leurs terres respectives.

La succession LOKOSSOU DJISSOU devrait récupérer selon la liquidation vingt et une (21) parcelles après morcellement.

Par lettre à Abomey-Calavi du 27 avril 1999, le liquidateur a invité les présumés propriétaires aux fins de la remise des fiches de rétrocession et de recasement des parcelles issues des morcellements des terres à restituer.

Mais à la grande surprise de la succession LOKOSSOU DJISSOU qui n'a pas reçu ses vingt et une fiches de rétrocession, elle a constaté que ses parcelles ont été clôturées par le sieur GBEBOUTIN C. Martin qui s'est fait délivrer des titres fonciers sur les domaines » ; qu'il développe : « A la lecture des deux titres fonciers :

Le Titre Foncier n° 504 requis le 03 mars 1993 a été délivré sur la base d'une convention de vente enregistrée au domaine le 24 février 1991.

Le Titre Foncier n° 1076 le 26 mars 1997 a été requis sur la base de deux conventions de vente enregistrées au domaine le 18 janvier 1994.

En se référant au document intitulé "Liquidation des CAR : Calavi-Akassato-Zoundja", le domaine de LOKOSSOU DJISSOU, levé sous le numéro 21 d'une superficie de 2ha 24a 36ca, a pour limitrophes :

Au nord, le Domaine n° 16 de 2ha 29a 26ca de KINSOUCLOUNON Z. HOSSOU ;

Au nord-ouest, le Domaine n° 20 de 82a 91ca de HOUNYE HOUNGUE Agbanto ;

A l'est, le Domaine n° 22 de 2ha 03a 64ca de ADOSSOU HOUSSA ;

Au sud-ouest, le Domaine n° 24 de 76a 82ca de BADA Louis Thomas ;

et au sud-est, le Domaine n° 25 de 01ha 85a 33ca de HODONOU Paul.

Le domaine de 2ha 99a 40ca, objet de Titre Foncier n°504 a été vendu par HOUNYE Comlan Robert, fils de HOUNYE HOUNGUE Agbanto, qui ne détient dans la zone que 82a 91ca, alors que son fils Robert ne détient rien en propre dans ladite zone, suivant Convention de Vente n° 21/288/AD du 13 septembre 1990, affirmée le 16 octobre 1990.

Le domaine de 02ha 37a 35ca a été vendu par HOUNYE Comlan Robert suivant Convention de Vente n° 21/392/AD du 22 juin 1991, affirmée le 17 octobre 1991 et par dame BADA Ogou Founkè Victorine, ayant droit de BADA Louis Thomas, qui ne détient que 76a 82 ca, alors que dame Victorine ne détient rien en propre dans la zone, suivant Convention de Vente n° 21/490/AD de l'année 1991, affirmée le 31 décembre 1991.

Le domaine de 02ha 24a 36ca de LOKOSSOU DJISSOU se trouve couvert par les deux titres fonciers.

Les vendeurs de GBEBOUTIN M. Comlan n'ont pu céder plus de terres à eux échues par dévolution successorale. » ;

**Considérant** qu'il allègue : « Par Arrêté n° 325/MDR/DC/CC/CP du 13 juin 1994 la commission d'attribution des parcelles.... a été créée. Il appert de l'article 2 de cet arrêté que la décision a été prise le 02 mars 1994 en Conseil des Ministres suivant le Relevé n° 08/SGG/REL du 03 mars 1994.

Il résulte de l'arrêté sus évoqué et de la lettre d'invitation que des parcelles revenant à la succession DJISSOU sont toujours en possession de l'Etat, la succession LOKOSSOU DJISSOU n'ayant reçu à ce jour ses parcelles.

Monsieur GBEBOUTIN C. Martin n'a pu valablement acquérir les vingt et une (21) parcelles revenant à la succession LOKOSSOU DJISSOU de HOUNYE Comlan Robert et de BADA O. Founkè avant l'année 1999 qui n'en étaient ni les détenteurs, ni les propriétaires. Seule l'Administration qui a exproprié les présumés propriétaires a pu les aliéner avant 1999. Le Sous-Préfet d'Abomey-Calavi n'a pu valablement délivrer un Certificat Administratif aux fins de délivrance d'un titre foncier sur les parcelles non plus » ; qu'il déclare : « Il sera démontré l'incompatibilité constitutionnelle que recèlent les articles 91, 99 et 119 point 5, 120 point 4<sup>e</sup> alinéa 1, 122 alinéa 1 et 123 alinéa 1 de la Loi n° 65-25 du 14 août 1965 portant régime foncier au Bénin.

Pour parvenir à l'inattaquabilité du titre foncier, ladite loi a prescrit un formalisme mis à la charge du conservateur quelques obligations et lui a conféré certains pouvoirs » ; qu'il soutient : « Pour susciter les oppositions, les revendications et assurer la contradiction, la loi portant régime foncier a prescrit pour l'essentiel par ses articles 94, 95, 96, 100, 101, 102 et suivants des formalités.

Le placard de l'extrait de la réquisition à l'entrée du prétoire au tribunal de lieu de situation de l'immeuble et autres lieux publics des articles 94 et 95 et les notifications prévues aux articles 94 et 96 de ladite loi ont pour objet de susciter diverses oppositions ou revendications. Ces formalités ne sont pas faites sans l'implication du Maire ou du Sous Préfet qui délivrent le Certificat Administratif.

En l'espèce, à l'époque de la procédure des immatriculations querellées le domaine de LOKOSSOU DJISSOU était en la possession de l'Etat. Or, le Sous Préfet d'Abomey-Calavi et le Maire de la Commune d'Abomey Calavi, à qui incombe la charge, suivant l'article 95, de donner une publicité à la demande d'immatriculation, de la faire afficher sur l'immeuble à immatriculer et, selon l'article 100 point 4, de la faire annoncer ainsi que la date du bornage par le crieur public, d'assister audit bornage selon l'article 101 alinéa 1, étaient membres de la "Commission d'attribution de parcelles dans la zone de cultures annuelles (ZOCA) créée par Arrêté n° 325/MDR/DC/CC/CP du 13 juin 1994.

En dépit de toutes ces précautions légales d'assainissement de la procédure d'immatriculation, les Certificats Administratifs n° 21/003/AD du 11 février 1991 ... et n° 21/173/AD du 31 décembre 1993 ont été délivrés par le Sous Préfet d'Abomey-Calavi, l'une des autorités chargées de la garantie de la régularité des actes. Alors que jusqu'en 1999, année d'invitation des propriétaires terriens à reprendre leur propriété, invitation du liquidateur du 27 avril 1999, le domaine de LOKOSSOU DJISSOU, ainsi que tous les autres sont encore sous la garde de l'Administration.

Il résulte de ce qui est dit supra que la procédure d'immatriculation a été manifestement entachée de fraude ; si elle n'a pas été faite en l'absence de toute procédure.

Il est constant en droit que la fraude corrompt tout et qu'elle est juridiquement incapable de créer des droits. » ;

**Considérant** qu'il poursuit : « Après avoir accompli les obligations légales relatives à la réquisition, la publicité et au règlement judiciaire des oppositions ou revendications, le conservateur a seul le pouvoir à lui conféré par les articles 91 alinéa 1 et 106 de s'assurer de la régularité de la réquisition et des titres avant de procéder à l'immatriculation.

Le conservateur est seul juge de la régularité de la procédure et des titres produits par le requérant.

Quel gage de sécurité peut-on attendre de ce pouvoir absolu du conservateur ?

Outre les titres fonciers délivrés sur des terrains qui font l'objet de litige devant les juridictions, le cas d'espèce, qui est manifestement frauduleux, inspire une réponse négative.

Il n'existe aucun contrôle, aucun recours contre la décision du conservateur.

Un titre foncier délivré en fraude est une prime à la corruption...

... Les articles 119 point 5 et 120 point 4 alinéa 1 consacrent l'annulation des anciens titres (convention de vente, certificat administratif et autres permis d'habiter etc).

Rien que sur son assurance, le conservateur en premier et dernier ressort purge les vices et annule les titres anciens. Ce pouvoir exempté de tout contrôle ouvre la porte à des abus et à la fraude. Il ne peut donc pas permettre le respect de la légalité et des principes fondamentalement, puisque les principes fondamentaux du droit dont la jurisprudence a fait abondamment application a consacré que : "Les actes fondamentalement irréguliers sont dits inexistant, il en est ainsi des actes acquis par fraude, la fraude pouvant résider non seulement dans la fourniture de faux documents ou de fausses informations, mais dans la dissimulation de faits" (CE 12 avril 1935, Sarovitch page 152 ; 17 mars 1976, Todeschimi, page 157) ;

Dans le cas d'espèce les actes produits pour l'obtention desdits titres fonciers sont frauduleux, donc inexistant.

L'acte inexistant ne peut être annulé, on ne peut que constater l'inexistence. Un tel acte ne peut produire aucun effet, puisqu'il est par essence nul et non avenu.

Pourtant, la loi ferme la porte à toute action qui tend au respect de la Constitution » ;

**Considérant** qu'il ajoute : « Les dispositions des articles 99 et 122 alinéa 1 font échec à toute opposition et à toute revendication

sans aucune réserve. Or, le cas d'espèce est la preuve que la fraude peut entacher la procédure d'immatriculation. Pire, l'Administration chargée de la délivrance en est souvent complice, ainsi que dans l'affaire ADJANOHOUN Cosme C/Préfet de l'Atlantique – Ministre des Finances où la Cour Suprême de céans a dans un paragraphe de l'Arrêt n° 1/CA du 24 février 1994 relevé que " En effet, dans la délivrance de ces titres fonciers, le Ministre des Finances a délibérément ignoré la procédure de publicité prévue par les articles 94 et suivants de la Loi n° 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey. L'Administration a également ignoré les articles 19, 20 et 21 de la Loi n° 60-20 du 13 juillet 1960, fixant le régime du Permis d'Habiter au Dahomey ainsi que les dispositions du Décret n° 64-276/DC/MPAE/EDT du 02 décembre 1964 portant modalité d'application de la Loi n° 60-20 du 13 juillet 1960, en ses articles 12 à 18 ".

La violation flagrante des dispositions légales par l'Administration et la fraude légalisée ne peuvent garantir le respect des dispositions constitutionnelles et la propriété n'est ni protégée, ni garantie. Il s'ensuit donc que les articles 99 et 122 alinéa 1 sont contraires à la Constitution, ainsi que l'article 121, en consacrant le caractère définitif et l'inattaquabilité du titre foncier et l'article 123 en refusant aux personnes lésées de poursuivre leur bien par voie d'action réelle (opposition, revendication). La loi ne protège, ni ne garantit le droit et la propriété, en n'ouvrant aux personnes lésées que l'action personnelle, des bénéficiaires de la fraude deviennent indigents et ne peuvent plus réparer. La loi viole alors les libertés publiques et les droits fondamentaux, tel que le droit d'agir qui s'entend du choix de l'action » ;qu'il conclut : « C'est au regard des faits et des moyens supra que je sollicite qu'il plaise à la Haute Juridiction de déclarer contraires au préambule de la Constitution et à l'article 14 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples les dispositions suivantes de la Loi n° 65-25 du 14 août 1965 portant régime foncier au Dahomey (Bénin) en ses articles : 91, 99, 106, 109 point 5, 120 point 4 alinéa 1, 121, 122 alinéa 1 et 123 » ;

## **ANALYSE DU RECOURS**

**Considérant** que Monsieur Barthélémy DJISSOU sollicite le contrôle de constitutionnalité des articles 91, 99, 106, 119.5, 120.4 alinéa 1, 121, 122 alinéa 1 et 123 de la Loi n° 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Bénin ;

***En ce qui concerne les articles 121, 122 et 123 alinéa 1 de ladite loi :***

**Considérant** que les alinéas 2 et 3 de l'article 124 de la Constitution énoncent : « *Les décisions de la Cour ne sont susceptibles d'aucun recours.*

*Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles. » ;*

**Considérant** que par Décision DCC 05-037 du 19 mai 2005, la Haute Juridiction a dit et jugé que « les articles 121, 122 et 123 alinéa 1<sup>er</sup> de la Loi n° 65-25 du 14 août 1965 portant organisation de la propriété foncière au Bénin ne sont pas contraires à la Constitution » ; qu'il s'ensuit qu'en vertu de l'article 124 précité de la Constitution, il y a autorité de chose jugée ; que, dès lors, il échet pour la Cour de déclarer irrecevable le recours de Monsieur Barthélémy DJISSOU de ce chef ;

***En ce qui concerne les articles 91, 99, 106, 119.5 120.4 alinéa 1, 123 alinéa 2 de ladite loi :***

**Considérant** que l'article 22 de la Constitution dispose : « *Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement.* » ;

**Considérant** que les articles 91, 99, 106, 119.5, 120.4 alinéa 1 et 123 alinéa 2 de la Loi n° 65-25 du 14 août 1965 portant organisation de la propriété foncière au Bénin ont été édictés pour protéger aussi bien les titulaires du titre foncier que les tiers ; que l'action personnelle en indemnité en cas de dol prévue par ladite loi constitue également une protection du droit de propriété ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger que les articles 91, 99, 106, 119.5, 120.4 alinéa 1 et 123 alinéa 2 de la Loi n° 65-25

du 14 août 1965 ne sont pas contraires à l'article 22 de la Constitution ;

## **D E C I D E :**

**Article 1<sup>er</sup>**.- Le recours de Monsieur Barthélemy DJISSOU est irrecevable en ce qui concerne les articles 121, 122 et 123 alinéa 1<sup>er</sup> de la Loi n° 65-25 du 14 août 1965.

**Article 2**.- Les articles 91, 99, 106, 119.5, 120.4 alinéa 1 et 123 alinéa 2 de ladite loi ne sont pas contraires à la Constitution.

**Article 3**.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Barthélemy DJISSOU et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le seize août deux mille treize

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Simlice C.	DATO	Membre
	Bernard D.	DEGBOE	Membre
Mesdames	Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Membre
	Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

**Simlice Comlan DATO.-**

**Professeur Théodore HOLO.-**