



# La négociation dans la régulation foncière-environnementale au Bénin

Eloi Mere Korogone

## ► To cite this version:

Eloi Mere Korogone. La négociation dans la régulation foncière-environnementale au Bénin. Droit. Université de Limoges, 2020. Français. NNT : 2020LIMO0006 . tel-03098439

**HAL Id: tel-03098439**

**<https://theses.hal.science/tel-03098439>**

Submitted on 5 Jan 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Université de Limoges**

**ED 88 - Droit et Science Politique (DSP)**

**Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques**

Thèse pour obtenir le grade de  
**Docteur de l'Université de Limoges**  
Droit public/Droit de l'environnement

Présentée et soutenue par  
**KOROGONE Eloï Méré**

Le 6 novembre 2020

**La régulation foncière et environnementale au Bénin :  
Eléments pour un droit commun de coviabilité socio-  
écologique**

Thèse dirigée par **Olivier BARRIERE**, Chargé de recherche IRD, HDR en droit  
Université de Limoges, Chercheur associé au CRIDEAU

JURY :

Président du jury

- M. Gérard MONEDIAIRE, Professeur Emérite, Université de Limoges (Faculté de droit et des sciences économiques)

Rapporteurs

- Madame Agnès MICHELOT, Maître de Conférence / HDR, Université de la Rochelle
- Madame Sigrid AUBERT, Chercheure CIRAD (Recherche Agronomique pour le Développement), HDR en Anthropologie du droit

Examineurs

- Madame Jessica MAKOWIAK, Professeure des Universités, Directrice du CRIDEAU - Equipe Thématique de l'Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques
- M. Eric MONTCHO AGBASSA, Professeur Agrégé des facultés de droit, Université d'Abomey-Calavi, Bénin

## Dédicace

---

A la mémoire de mes parents KOROGONE Igari et BANI Baké Séko

A mon frère aîné Yérima KOROGONE à titre posthume

A ma grande sœur Bana N'Goye KOROGONE,

A mon épouse Aïssatou BATA YERIMA

A mes enfants Orou Sougou, Sabi Timgui, Gnon Bata, Bana Koura

A mes frères et sœurs

A mes neveux et nièces

Je dédie cette thèse.

## Remerciements

---

Je remercie très respectueusement mon Directeur de thèse, Monsieur Olivier BARRIERE, pour la bienveillance dont il a fait montre, en acceptant de diriger mes travaux et plus largement, en m'aidant à mener à bien cette entreprise à son terme. Je lui témoigne toute ma profonde gratitude pour son soutien moral constant, ses conseils, ses orientations stratégiques et son appui méthodologique. Je voudrais lui rappeler, que notre rencontre fortuite de Montpellier de mars 2009 à SupAgro, au cours de laquelle ma demande d'encadrement a été formulée, a finalement porté ses fruits.

Mes remerciements vont en direction de Madame Jessica MAKOWIAK, Directrice du Centre de Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme (CRIDEAU) - Equipe Thématique de l'OMIJ. Merci Madame la directrice, de m'avoir accepté au sein du CRIDEAU.

Mes vifs remerciements vont aux éminents professeurs qui ont bien accepté de faire partie de mon jury de soutenance et qui ont enrichi par leurs appréciations, remarques et critiques mon travail qui démontre l'importance de la négociation dans la régulation juridique foncière et environnementale au Bénin. Ces appréciations constructives constituent pour moi, une certitude et un point de départ pour des recherches futures sur la coviabilité socio-écologique au Bénin.

Je remercie le Professeur Eric MONTCHO AGBASSA qui a spontanément accepté faire partie de l'équipe du jury de soutenance pour une visio conférence, suite à l'impossibilité pour moi, de me rendre en France, à cause du contexte sanitaire lié à la pandémie du coronavirus.

Je témoigne toute ma gratitude à Monsieur Dorian GUILLON qui de loin, a facilité plusieurs formalités administratives à mon profit.

Mes remerciements vont à l'endroit du Docteur Horst OEBEL, Chargé de Programme WAP/GIC, pour m'avoir permis d'effectuer mes recherches au sein de son équipe, en tant que Conseiller Technique et consultant juriste.

Que Monsieur Yacoubou Bio BASSIROU, Conseiller Technique Cogestion du Programme WAP/GIC, trouve ici, toute ma profonde gratitude pour toutes les occasions d'expérimentation de la cogestion dans la Pendjari qu'il m'a permises de vivre.

A mon beau-frère Augustin BOUDARIGUI pour ses soutiens multiples

A mon aîné Yessoufou ALAMON pour m'avoir orienté vers la protection juridique des végétaux

A Madame Thérèse DOKOTO pour ses multiples soutiens.

A Messieurs Odilon SEGOH, Clément DOSSOU – YOVO et, trouvez ici, l'expression de ma fraternelle amitié.

Monsieur Bertrand YEHOUENOU de Synergie Paysanne, en souvenir de vos actions en faveur du monde paysan.

Aux parents et amis, je dis grand merci pour vos multiples soutiens.

A tous ceux qui croient à l'avènement, au Bénin et partout ailleurs en Afrique, d'un droit commun de coviabilité socio-écologique, je dis infiniment merci.



## Avertissement

---

L'Université n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions écrites dans la présente thèse.

Elles doivent être considérées comme propres à leur auteur.

## Liste des principales abréviations

---

|                    |                                                                                                          |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| § :                | Paragraphe                                                                                               |
| ADC :              | Attestation de Détention Coutumière                                                                      |
| al. :              | Alinéa(s)                                                                                                |
| ANDF :             | Agence Nationale du Domaine et du Foncier                                                                |
| ANOPER :           | Association Nationale des Organisations Professionnelles d'Eleveurs de Ruminants                         |
| AP :               | Aires Protégées                                                                                          |
| Art. :             | Article                                                                                                  |
| AVIGREF :          | Association Villageoise de Gestion des Réserves de Faune                                                 |
| BCDF :             | Bureau Communal du Domaine et du Foncier                                                                 |
| BOAD :             | Banque Ouest Africaine de Développement                                                                  |
| BOC :              | Bulletin Officiel des Colonies                                                                           |
| CA :               | Cour d'appel                                                                                             |
| CDB :              | Convention sur la Diversité Biologique                                                                   |
| CCNUCC :           | Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques                                       |
| CCFD               | CCFD-Terre Solidaire                                                                                     |
| CDB :              | Convention sur la diversité biologique                                                                   |
| CENAGREF :         | Centre National de Gestion des Réserves de faune                                                         |
| cf. (confer) :     | avec                                                                                                     |
| CFD :              | Code Foncier et Domanial                                                                                 |
| CFR :              | Certificat Foncier Rural                                                                                 |
| CFR :              | Certificat de Propriété Foncière                                                                         |
| Chap. :            | Chapitre                                                                                                 |
| Chron. :           | Chronique                                                                                                |
| CILSS :            | Comité Permanent Inter- Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel                                |
| CITES :            | Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction |
| CNUED :            | Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement                                     |
| CNULD :            | Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification                                      |
| Col. :             | colonne(s)                                                                                               |
| Concl. :           | Conclusion                                                                                               |
| CPF :              | Certificat de Propriété Foncière                                                                         |
| D :                | Décret                                                                                                   |
| DGFEC :            | Direction Générale des Forêts, Eaux et Chasse                                                            |
| DGFRN              | Direction Générale des Forêts et des Ressources Naturelles                                               |
| Dir. :             | (sous la direction)                                                                                      |
| DPNP :             | Direction du Parc National de la Pendjari                                                                |
| DPNW :             | Direction du Parc National W                                                                             |
| et al. (et alii) : | et les autres auteurs                                                                                    |

|                           |                                                                                                                                                           |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FSOA :                    | Fondation des Savanes Ouest Africaines                                                                                                                    |
| GIZ:                      | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit                                                                                                   |
| ibid. (ibidem) :          | dans le même ouvrage                                                                                                                                      |
| id. (idem) :              | chez le même auteur                                                                                                                                       |
| ill. :                    | illustration(s)                                                                                                                                           |
| Infra :                   | ci-dessous                                                                                                                                                |
| INSAE :                   | Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique                                                                                            |
| JOAOF :                   | Journal Officielle de l'Afrique Occidentale Française                                                                                                     |
| JORB :                    | Journal Officiel de la République du Bénin                                                                                                                |
| JORD :                    | Journal Officiel de la République du Dahomey                                                                                                              |
| LBPFD :                   | Livre Blanc de Politique Foncière et Domaniale                                                                                                            |
| LGCP:                     | Local Government Capacity Programme                                                                                                                       |
| loc. cit. (loco citato) : | passage cité de la même page dans la note qui précède immédiatement                                                                                       |
| MAB:                      | Man and Biosphere                                                                                                                                         |
| MAEP:                     | Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche                                                                                                   |
| MCA:                      | Millennium Challenge Account                                                                                                                              |
| MCC:                      | Millennium Challenge Corporation                                                                                                                          |
| MCVDD :                   | Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable                                                                                                     |
| MDGLAAT :                 | Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire                                         |
| MEHU :                    | Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme                                                                                              |
| MEGCCRPRF :               | Ministère de l'Environnement chargé de la Gestion des Changements Climatiques du Reboisement et de la Protection des Ressources naturelles et Forestières |
| MEPN :                    | Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature                                                                                             |
| MUHRFLEC :                | Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière                                                    |
| Obs. :                    | Observations                                                                                                                                              |
| OCDE :                    | Organisation de Coopération et de Développement Economiques                                                                                               |
| OFINAP :                  | Office National des Aires Protégées                                                                                                                       |
| ONG :                     | Organisation Non Gouvernementale                                                                                                                          |
| op. cit. (opere citato) : | dans l'ouvrage déjà mentionné du même auteur                                                                                                              |
| p. :                      | page                                                                                                                                                      |
| PAGAP :                   | Programme d'Appui à la Gestion des Aires Protégées                                                                                                        |
| PFR                       | Plan Foncier Rural                                                                                                                                        |
| PFSE :                    | Projet de Fourniture des Services d'Energie                                                                                                               |
| PGRN :                    | Projet de Gestion des Ressources Naturelles                                                                                                               |
| PIFSAP :                  | Projet d'Intégration des Forêts Sacrées dans le Système des Aires Protégées                                                                               |
| pp. :                     | pages                                                                                                                                                     |
| ProPFR :                  | Projet Promotion d'une Politique Foncière Responsable                                                                                                     |
| ProSOL :                  | Projet Protection et réhabilitation des sols pour améliorer la sécurité alimentaire                                                                       |

|          |                                                                           |
|----------|---------------------------------------------------------------------------|
| RBT :    | Réserve de Biosphère Transfrontalière                                     |
| Rec. :   | recueil                                                                   |
| RGPH :   | Recensement Général de la Population et de l'Habitat                      |
| Sic :    | Souligné par nous                                                         |
| SIEF     | Système d'Information Ecologique et Forestière                            |
| suiv.    | suivant(s), suivante(s)                                                   |
| Supra :  | voir plus haut                                                            |
| SYNPA :  | Synergie Paysanne                                                         |
| t. :     | tome(s)                                                                   |
| TC. :    | Tribunal de Conciliation                                                  |
| TF. :    | Titre Foncier                                                             |
| TPI. :   | Tribunal de Première Instance                                             |
| UNESCO : | Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture |
| V.:      | Voir                                                                      |
| WAP:     | W-Arly- Pendjari                                                          |

## Résumé de la thèse

---

Le droit foncier et le droit de l'environnement ne font pas consensus au niveau des communautés rurales à cause de l'exogénéité de leurs référents juridiques. La fiction qui caractérise ces instruments juridiques ne permet pas de répondre efficacement aux besoins en mesures juridiques contextualisées des acteurs. Les complexes juridiques à l'égard du legs juridique colonial et les préjugés défavorables sur l'endogénéité juridique, constituent des menaces potentielles pour les écosystèmes et les biotopes. Ils constituent également des menaces réelles pour la sécurité d'existence et la reproduction des communautés rurales dont le mode de vie est essentiellement basé sur l'agriculture familiale.

A cause de la faible capacité de résilience du droit foncier et du droit de l'environnement face à l'insécurité foncière et aux impératifs écologiques dans les aires protégées et dans les patrimoines fonciers communs, il faut donner une nouvelle perspective juridique du rapport à la terre et aux éléments biotiques qu'elle supporte.

Pour le rétablissement de la coviabilité socio-écologique, l'enjeu du droit positif béninois se situe sur deux plans :

- a) la prise en compte des pratiques locales, des coutumes et des habits dans la mesure de leur juridicité prouvée, qui permet d'asseoir le droit de l'Etat dans son contexte socio-culturel et d'assurer son efficacité dans la gouvernance foncière et environnementale ;
- b) la mise en place de mécanismes transparents de règlement des conflits fonciers ruraux et le développement des mécanismes permettant de sortir les arrangements sociaux de l'oralité pour plus de formalisme et l'assurance d'une coviabilité socio-écologique.

L'atteinte de cet enjeu du droit positif dépend de la capacité du pays à établir un pont entre l'endogénéité juridique et le droit de l'Etat et de la prise de mesures juridiques de coviabilité socio-écologique. La coconstruction de la régulation foncière et environnementale permet de tendre vers cette perspective juridique de viabilité conjointe des systèmes sociaux et écologiques à travers une approche socio-anthropologique.

### Mots clés :

Coviabilité socio-écologique, Droit négocié, Endogénéité juridique, Négociation, Patrimoine foncier commun, Régulation juridique, Viabilité.

## Abstract / summary of the thesis

---

Land law and environmental law do not enjoy consensus in rural communities because of the exogeneity of their legal referents. The fiction that characterizes these legal instruments does not make it possible to respond effectively to the actors' needs for contextualized legal measures. The legal complexes with regard to the colonial legal legacy and the unfavourable prejudices on legal endogeneity, constitute potential threats to ecosystems and biotopes. They also pose real threats to the livelihood security and reproduction of rural communities whose way of life is essentially based on family farming.

Because of the low resilience of land and environmental law to land insecurity and ecological imperatives in protected areas and common land heritages, a new legal perspective of the relationship to land and the biotic elements it supports is needed.

For the re-establishment of socio-ecological coexistence, the challenge of Beninese positive law is twofold:

- a) taking into account local practices, customs and habits to the extent of their proven legality, which makes it possible to establish the law of the State in its socio-cultural context and ensure its effectiveness in land and environmental governance;
- b) the establishment of transparent mechanisms for the settlement of rural land conflicts and the development of mechanisms to take social arrangements out of orality for more formalism and the assurance of socio-ecological coviability.

Achieving this challenge of positive law depends on the country's ability to establish a bridge between legal endogeneity and state law and to take legal measures for socio-ecological coexistence. The co-construction of land and environmental regulation makes it possible to move towards this legal perspective of joint sustainability of social and ecological systems through a socio-anthropological approach.

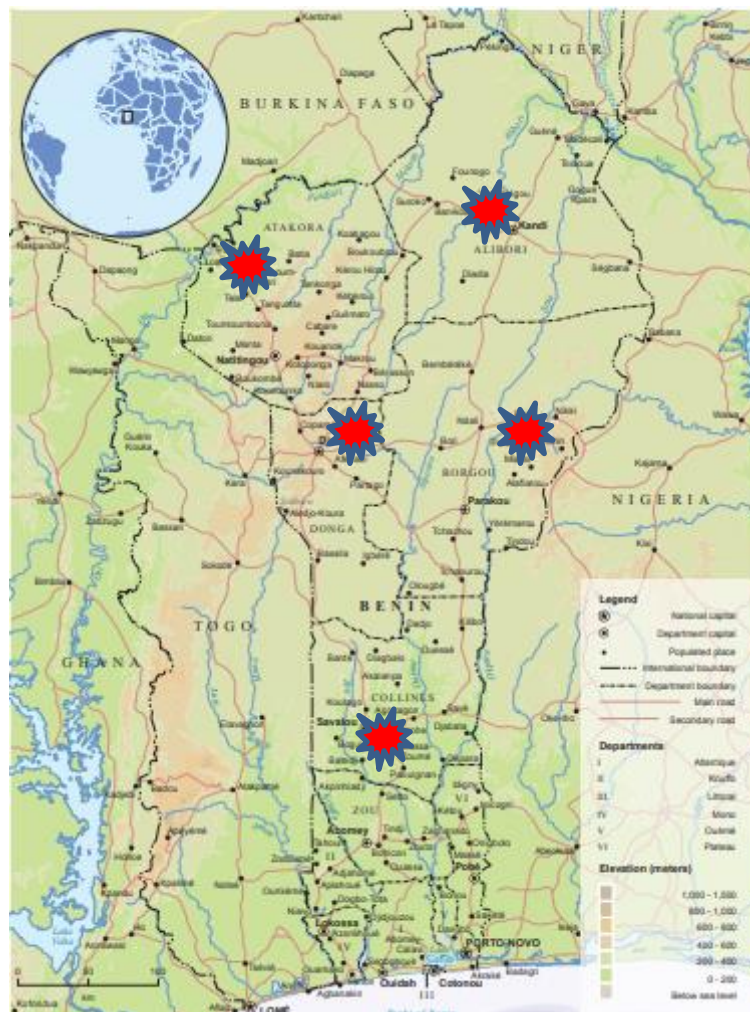
### **Key words :**

Common land heritage, Coviability of Social and Ecological Systems, Legal endogeneity, Legal regulation, Negotiation, Negotiated law, Viability.

## Sommaire

---

|                                                                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| INTRODUCTION GENERALE.....                                                                                                                          | 2   |
| PARTIE I. UN DROIT FONCIER ET UN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT NE FAISANT PAS<br>CONSENSUS A L'ECHELLE LOCALE .....                                      | 36  |
| TITRE I- DES POLITIQUES ET REFORMES FONCIERE-ENVIRONNEMENTALES<br>EXCLUANT L'ENDOGENEITE JURIDIQUE .....                                            | 37  |
| CHAPITRE 1- UNE OPPOSITION DE VISION DES ACTEURS DANS LE LIVRE BLANC<br>DE POLITIQUE FONCIERE ET DOMANIALE.....                                     | 40  |
| CHAPITRE 2- UNE REFORME FONCIERE SUR LES TRACES DU LIVRE BLANC DE<br>POLITIQUE FONCIERE ET DOMANIALE .....                                          | 93  |
| TITRE II- DES LACUNES DANS LA LEGISLATION FONCIERE: DES REFORMES<br>INADAPTEES ET DES MENACES POUR LA COVIABILITE SOCIO-ECOLOGIQUE ....             | 119 |
| CHAPITRE 1- DROIT FONCIER ET DROIT DE L'ENVIRONNEMENT : DE LA FICTION<br>DANS LA REGULATION JURIDIQUE FONCIERE ET ENVIRONNEMENTALE .....            | 120 |
| CHAPITRE 2- INSECURITE FONCIERE IMPERATIFS ECOLOGIQUES : DES<br>RAISONS DE CONSTRUIRE LE DROIT POSITIF A PARTIR DES LEGITIMITES<br>LOCALES .....    | 156 |
| PARTIE II - ENTRE LEGITIMITES LOCALES ET LEGALITE ETATIQUE, LA REGULATION<br>JURIDIQUE PAR LE DROIT NEGOCIE .....                                   | 193 |
| TITRE I– COMPRENDRE LES MAITRISES FONCIERES ET ENVIRONNEMENTALES<br>ENDOGENES ET LEURS SYSTEMES D'AUTORITE POUR ASSEoir LE DROIT<br>COMMUN.....     | 196 |
| CHAPITRE 1 - DYNAMIQUES FONCIERE-ENVIRONNEMENTALES DANS LES<br>RESERVES DE BIOSPHERE DU W ET DE LA PENDJARI.....                                    | 198 |
| CHAPITRE 2 - DYNAMIQUES FONCIERE-ENVIRONNEMENTALES ET<br>PERCEPTIONS DE LA REGULATION JURIDIQUE DANS LES MASSIFS<br>FORESTIERS DU MOYEN OUEME ..... | 243 |
| TITRE II- LA CO-CONSTRUCTION DU DROIT : UNE ALTERNATIVE<br>INCONTOURNABLE POUR LA COVIABILITE SOCIO-ECOLOGIQUE .....                                | 276 |
| CHAPITRE 1 - DES DETERMINANTS POUR DES POLITIQUES ET DES REFORMES<br>CONSENSUELLES.....                                                             | 277 |
| CHAPITRE 2 – DE LA SOCIO-ECOLOGIE JURIDIQUE POUR CONSTRUIRE UN<br>DROIT COMMUN DE COVIABILITE SOCIO-ECOLOGIQUE.....                                 | 311 |
| CONCLUSION GENERALE .....                                                                                                                           | 357 |
| REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....                                                                                                                    | 366 |
| ANNEXES .....                                                                                                                                       | 382 |
| Lexique .....                                                                                                                                       | 510 |



**Carte 1:** Situation du Bénin et des zones d'étude



## INTRODUCTION GENERALE

---

Le droit positif<sup>1</sup> béninois relatif au foncier et à l'environnement est-il une fiction<sup>2</sup> ?

Cette interrogation est à la fois pessimiste et volontairement provocatrice. Provocatrice, parce qu'elle interpelle directement la conscience du législateur, de l'élite nationale et du citoyen sur l'avenir de l'humanité face aux multiples conséquences de la rupture de coviabilité socio-écologique. D'après O. Barrière, *“la coviabilité socio-écologique peut se définir comme une propriété de dépendance des interactions entre systèmes humains et non humains établissant un lien de viabilité permettant de maintenir le vivre ensemble”*. L'auteur souligne que, *“Le flou, l'imprécision, l'impossibilité de prévoir et de définir les comportements et réactions biologiques (humains et non humains), émergent trop souvent d'une logique cartésienne, scientifique, voire politique. L'imprévisibilité se nourrit de la complexité des interactions socio-écologiques et peut être liée en premier lieu au paradigme socioculturel”*<sup>3</sup>.

L'impérative nécessité de rétablir la viabilité conjointe des systèmes sociaux et écologiques motive une analyse critique du droit foncier et du droit de l'environnement. En amont de la régulation juridique, l'analyse critique du droit positif permet de découvrir ses lacunes, de mesurer sa capacité de résilience aux menaces à la coviabilité socio-écologique et de prendre les mesures juridico-institutionnelles qui s'imposent. En aval de la régulation juridique, des recherches empiriques sur l'endogénéité juridique permettent de disposer d'arguments juridiques pour asseoir les bases d'un droit commun (droit négocié) de coviabilité socio-écologique. Du rétablissement de cette coviabilité dépend l'avenir des sociétés et des milieux.

Comme le souligne O. Barrière, la coviabilité définit *“l'union des mondes culturels (les systèmes sociaux) et naturels (les écosystèmes), [...] un équilibre entre les besoins des sociétés pour leur reproduction et le maintien des processus écologiques, biotiques et*

---

<sup>1</sup> Selon J. Vanderlinden, *“le Droit positif est unique, étatique, formé de règles abstraites tendant à l'objectivité dans une hiérarchie dominée par la loi dont des procédés déductifs permettent de dégager la manière de résoudre des cas concrets”*, J. Vanderlinden, *Les droits africains*, p. 279. En revanche, M. Alliot pense que le droit est *“le résultat toujours provisoire de luttes entre individus et groupes, qui se traduisent à la fois par des pratiques et par des discours destinés à obtenir un consensus sur l'effet des pratiques”*. Alliot, *Le droit et le service public*, p. 129.

<sup>2</sup> D'après J-L. Baudouin, *“le droit vit de fictions qui s'opposent au réel, officialise le mensonge et fabrique délibérément l'erreur”*, Baudouin, *Rapport général sur le thème : La vérité dans le droit des personnes*, p. 22. Pour C. Biquet, *“la fiction en droit est comprise comme tout écart entre le droit et la réalité, entre la vérité en droit et la vérité en fait”*. Il y a donc fiction juridique, *“chaque fois que le droit nie ou déforme le réel”*. La fiction est *“un artifice de technique juridique consistant à “faire comme si”, à supposer un fait contraire à la réalité, en vue de produire un effet de droit”*, Biquet, *Les fictions en droit*, p. 276 ; cité dans Vocabulaire juridique, 2004, 402. Dans la culture juridique occidentale, la fiction se positionne comme une démarche scientifique de construction de la règle de droit. Elle consiste à partir du général pour donner les solutions juridiques des cas particuliers. Le législateur ne pouvant prévoir tous les cas de figure qui se présentent (ou qui se présenteraient) à lui, la fiction apparaît comme une issue favorable pour le règlement des matières non appréhendées par le législateur quitte à ce que le juge, du fait de son pouvoir d'interprétation de la règle de droit, supplée à cette fiction. Comme le souligne J-E-M. Portalis, *“les besoins de la société sont si variés, la communication des hommes est si active, leurs intérêts sont si multipliés, et leurs rapports si étendus, qu'il est impossible au législateur de pourvoir à tout”*. *“[...] Ce serait donc une erreur de penser qu'il peut exister un corps de lois qui eût d'avance pourvu à tous les cas possibles et qui cependant fut à la portée du moindre citoyen”*, Portalis, *Discours préliminaire*, p.14. Pour le cas du droit positif béninois, la fiction est le résultat d'une acculturation globale, c'est-à-dire, une acculturation qui *“porte sur l'ensemble de la culture juridique”*, Carbonnier, *Sociologie juridique*, p. 29.

<sup>3</sup> O. Barrière et al., *Coviability of social and ecological systems*, p.175.

abiotiques, et de ses composants (biotopes et biocénose). [...] en d'autres termes, une (ré) conciliation entre l'homme et la biosphère"<sup>4</sup>.

O. Barrière et al. ont également, défini la coviabilité comme, "une propriété de dépendance interactive entre les humains et les non humains réunis dans une relation qui est contenue par des régulations et des contraintes". "[...] cette relation établit un lien de viabilité soumis à un seuil d'intégration du système complexe humain/non humain déterminant les limites de l'élasticité de la coviabilité, dont la réalisation demeure la coévolution dans un système socio-écologique intégré"<sup>5</sup>. Ces auteurs ont identifié des déterminants et des éléments structurants de la coviabilité socio-écologique qui forment un système dont la complexité implique un ensemble de liens de viabilité qui constituent la coviabilité. Le système repose sur i) les contraintes anthropiques et environnementales, la régulation qui est formalisée par le droit et la viabilité, exprimée par des faits biologiques ou sociaux. Les fondements de la coviabilité des systèmes sociaux et écologiques qu'ils ont définis, s'inscrivent dans la perspective de reconnecter l'humanité à la biosphère à l'ère du changement global. L'aperçu général des relations entre les sociétés et la nature tel que décrit par ces auteurs se présente sous la forme d'un prisme ontologique (cf. fig.1 ci-après).

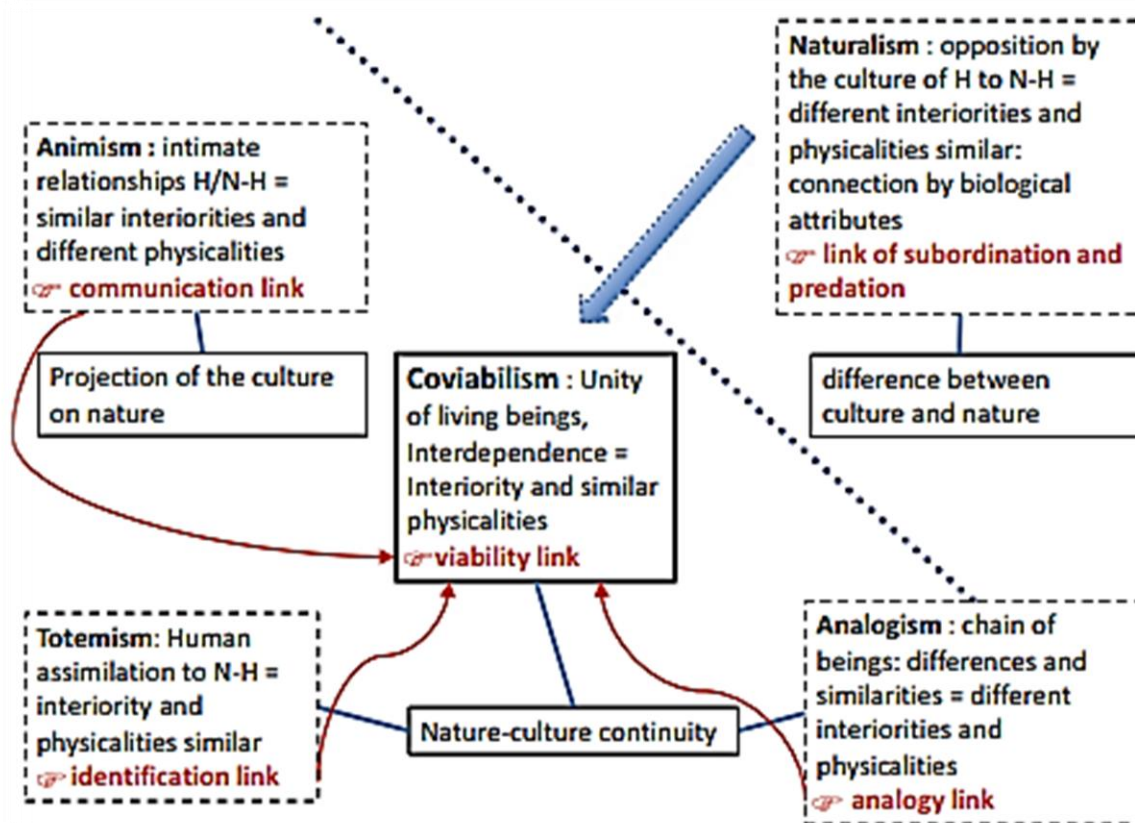


**Figure 1:** Aperçu général des relations entre les sociétés et la nature  
**Source:** O. Barrière et al., *idem*.

Le droit foncier et le droit de l'environnement sont-ils également des fictions juridiques ?

Cette interrogation traduit également l'existence d'un malaise juridique. Car, si le droit foncier et le droit de l'environnement sont des fictions juridiques, un changement de paradigmes

<sup>4</sup> O. Barrière. *Régulation environnementale en Afrique*, p. 220.

<sup>5</sup> O. Barrière et al., *Coviability of social and ecological systems op. cit. p. 712*.

juridiques est nécessaire mais, difficile à obtenir sur le court terme. Le changement de paradigmes juridiques implique une forte volonté politique et une mobilisation des compétences nationales pour définir un droit commun véritablement au service des sociétés et des milieux. Comment sortir le droit foncier et le droit de l'environnement de la fiction, si l'ordre juridique ne vient pas de l'intérieur c'est-à-dire, des réalités socioculturelles nationales et que les moyens juridico-institutionnels pour y parvenir, ne sont pas mobilisables ?

L'émergence de l'endogénéité juridique peut constituer une porte de sortie de la fiction juridique, par la caution de légitimité sociale qu'elle garantit aux politiques et réformes. L'intérêt de conformer le droit foncier et le droit de l'environnement aux réalités socioculturelles nationales réside dans les caractères inclusif, incitatif et responsabilisant des mesures juridiques coconstruites. En effet, le droit commun (droit négocié) met directement à la charge des citoyens, des groupes sociaux et des décideurs, des responsabilités conséquentes vis-à-vis des milieux. Ces responsabilités s'inscrivent directement dans une relation de coviabilité socio-écologique où, la seule prise de conscience de la dégradation des milieux ne suffit plus.

La coconstruction de la régulation juridique sort la règle de droit de sa généralité et de son abstraction. Elle permet d'appréhender des réalités socio-écologiques concrètes et définir la régulation juridique en conséquence. Le droit commun qui est le fruit de cette construction, induit de la part de tous les acteurs, des engagements fermes qui sont pris en toute liberté et en connaissance dans le but de rétablir la coviabilité socio-écologique. Par conséquent, les mesures juridiques de reconnection de l'homme à la biosphère deviennent dans le contexte d'urgence écologique, un leitmotiv pour chacun et pour tous. En effet le sentiment d'avoir contribué à la définition des règles de protection des milieux induit une obligation à la fois contractuelle et morale vis-à-vis des écosystèmes et des biotopes. Les règles définies étant fondées sur des valeurs et standards partagés, la régulation juridique devient un stimulant dans la relation bijective de dépendance d'interactions nécessaires à la réconciliation des sociétés et des milieux.

La relation bijective se traduit par plus d'engagements des sociétés envers les milieux. Cette relation bijective doit toute sa pertinence et toute son efficacité, au respect des mécanismes juridico-institutionnels de protection des milieux définis et mis en œuvre d'accord parties. Elle doit également sa durabilité, dans l'espace et dans le temps, à la volonté des décideurs d'accompagner le processus de restauration des milieux et d'assumer pleinement, des responsabilités résultant de leur droit de gestion intentionnelle<sup>6</sup>.

D'après O. Barrière, *"le droit de gestion intentionnelle consiste à orienter le comportement des acteurs locaux dans deux sens : celui d'un dynamisme économique conduisant à la sécurité alimentaire et celui d'une préservation de la capacité de régénération du milieu et de la conservation de la biodiversité"*<sup>7</sup>. L'exercice du droit de gestion intentionnelle suppose pour les décideurs, de renforcer les capacités des acteurs locaux et de mettre à leur disposition, l'information juridique dans des formes appropriables. Il suppose aussi, d'assouplir les paradigmes juridiques qui sont difficilement conciliables avec les réalités socioculturelles nationales.

Certes, le Bénin a fait l'effort d'internaliser dans sa législation, les principes et les orientations de plusieurs conventions internationales sur l'environnement<sup>8</sup>. Mais, les impératifs

---

<sup>6</sup> O. Barrière, *Eléments d'une socio-écologie juridique*, p. 70.

<sup>7</sup> O. Barrière et C. Barrière, *Un droit à inventer*, p. 305.

<sup>8</sup> Cf. tableau n° 6 relatif aux conventions internationales ratifiées par le Bénin.

écologiques et les conflits fonciers relancent la question de la capacité de résilience des instruments juridiques nationaux relatifs aux milieux. Une évaluation de ces instruments permettrait de dépasser les discours, pour apporter des réponses juridiques appropriées aux menaces à la coviabilité socio-écologique.

L'évaluation législative et réglementaire appréciera le degré de prise en compte des assiettes de la régulation juridique en considération de leur nature intrinsèque et des divers intérêts en jeu. L'évaluation appréciera également les perceptions et les représentations des acteurs en présence. Le but est de disposer d'un corpus de déterminants socioécologiques permettant de définir objectivement la régulation juridique. La finalité de l'évaluation législative et réglementaire est d'asseoir un droit commun à la fois légitime et légal permettant le rétablissement de la viabilité conjointe des systèmes sociaux et écologiques. L'intérêt de disposer de données fiables sur ces différents paramètres réside dans l'évitement des lacunes inhérentes à l'englobement des situations foncière-environnementales et des présupposés non vérifiés.

Comme nous le montrerons dans nos développements ultérieurs, l'analyse critique du droit foncier et du droit de l'environnement fait apparaître des lacunes et des écarts qui constituent des contraintes majeures pour la coviabilité socio-écologique. Pour C. Lepage, les lacunes dans le droit de l'environnement interne, s'expliquent par les *"faiblesses"* des procédures de prises de décisions, des règles de responsabilité et des sanctions qui ont incontestablement une incidence sur l'efficacité de son application. Sur le plan international, les lacunes du droit tiennent à l'absence d'une organisation mondiale de l'environnement qui fait que de nombreux accords sont passés dans le domaine de l'environnement mais, ceux-ci sont peu sanctionnés<sup>9</sup>. Sur la même question, A-M. Ho Dinh souligne que, *"La lacune sous-tend l'injustice, le risque, la souffrance, le manque : ceux qui l'invoquent réclament du changement"*<sup>10</sup>.

P. Lascoumes et al. ont été plus explicites sur la question. Ils parlent plutôt *"d'écarts"* droit/société d'abord, sous la forme de *"questionnement en termes de « lacunes » de la loi, formulé de l'intérieur du système juridique, et visant à définir tantôt une plasticité de la règle au regard de l'évolution sociale (lacune positive), tantôt une insuffisance de la règle par rapport à sa logique propre de fonctionnement (lacune négative)"*. Ensuite, sous la forme d'une interrogation en termes *"d'effectivité de la règle, dans laquelle l'interaction droit/société est saisie sous l'angle de comportements des individus vis-à-vis du droit"*. Enfin, sous l'angle d'une recherche formulée en termes *"d'« efficacité » globale du droit, qui évalue la réalisation du droit en fonction du but social, et non par rapport aux représentations et aux actions individuelles"*<sup>11</sup>.

Les lacunes peuvent expliquer les échecs récurrents des politiques et réformes foncières<sup>12</sup>. Calqué sur le modèle juridique colonial, le droit positif béninois est, à l'instar de ceux du Niger<sup>13</sup>, du Burkina Faso<sup>14</sup> et du Mali<sup>15</sup>, du *"copié/collé"*<sup>16</sup>, du *"syncrétisme juridique"*

<sup>9</sup> Lepage, *Les véritables lacunes du droit de l'environnement*, p. 123.

<sup>10</sup> Ho Dinh, *Le « vide juridique » et le « besoin de loi »*, p. 420.

<sup>11</sup> P. Lascoumes et al., *Théories et pratiques de l'effectivité du droit*, p.104.

<sup>12</sup> C'est le cas de la politique nationale forestière, de la politique foncière et domaniale et de la loi n° 65-25 du 14 août portant régime de la propriété foncière.

<sup>13</sup> Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code rural.

<sup>14</sup> Loi n° 034-2012/AN du 2 Juillet 2012 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso.

<sup>15</sup> Loi n° 2016-025 du 14 juin 2016 portant modification de l'ordonnance n° 00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier, modifiée et ratifiée par la loi n°2012-001 du 10 janvier 2012.

<sup>16</sup> O. Barrière. *L'expérience africaine de la gestion des terres*, op.cit., p. 5.



*inopérant*<sup>17</sup> et du *“mimétisme occidental étroit”*<sup>18</sup>. Le mimétisme et le syncrétisme juridiques<sup>19</sup> reposent essentiellement sur des complexes juridiques à l'égard de l'héritage juridique colonial et sur des préjugés défavorables à l'endogénéité juridique<sup>20</sup>.

Dans une perspective dynamique de construction du droit négocié (droit commun), nous nous démarquons de la terminologie de *“droit coutumier”* affublée aux droits fonciers de l'Afrique précoloniale. En revanche, nous adoptons celle de *“droits endogènes”* qui peut rendre compte de l'endogénéité juridique, dans toutes ses dimensions politique, socioculturelle et écologique. La démarcation permet de dépasser les préjugés et les complexes juridiques qui jalonnent encore, les documents de politiques et réformes foncières et environnementales. En adoptant cette nouvelle terminologie, il est possible de tenir compte du caractère évolutif des *“droits traditionnels”*<sup>21</sup> ou *“des droits autochtones”*<sup>22</sup>, de leur adaptabilité, de leur flexibilité et de leur capacité de résilience face à l'acculturation juridique et aux contraintes des milieux. Des auteurs avaient déjà souligné que le *“droit coutumier a été étroitement associé au passé colonial de l'Afrique et à une forme de résistance à la modernité et au progrès”*<sup>23</sup> ou encore, à une *“assimilation du droit traditionnel à un droit coutumier qui est le fait de l'idéologie coloniale”*<sup>24</sup>.

L'intérêt de la démarcation se situe sur les plans épistémologique et conceptuel qui nécessitent une rupture d'avec l'idéologie coloniale afin de construire le droit commun, dans un esprit de consensus et de promotion de valeurs et standards partagé. Dans le concept *“endogénéité juridique”*, l'*habitus* occupe une place centrale dans les rapports des communautés rurales aux terres et aux éléments biotiques qu'elles supportent. A-C. Wagner définit l'*habitus* comme, *“un ensemble de dispositions durables, acquises, qui consiste en catégories d'appréciation et de jugement et engendre des pratiques sociales ajustées aux positions sociales”*<sup>25</sup>. Dans le même sens que A-C. Wagner, P. Bourdieu définit l'*habitus* comme une *“loi immanente, déposée en chaque agent par la prime éducation, qui est la condition non seulement de la concertation des pratiques mais aussi des pratiques de concertation...”*<sup>26</sup>. Comme le souligne l'auteur, l'*habitus* est *“un fondement objectif de conduites régulières et, si l'on peut prévoir les pratiques, c'est que l'habitus est ce qui fait que les agents qui en sont dotés se comportent d'une certaine manière dans certaines circonstances. Il peut servir de base à une prévision et ne trouve pas son principe dans une règle ou loi explicite. Les conduites engendrées par l'habitus n'ont pas la régularité des conduites déduites d'un principe législatif”*<sup>27</sup>.

Au Bénin, c'est l'endogénéité juridique qui prédomine dans les rapports des communautés aux milieux. Dans les documents de politique et de réforme cependant, l'endogénéité juridique y

<sup>17</sup> O. Barrière, *Gestion des ressources naturelles renouvelables*, p. 292.

<sup>18</sup> E. Le Roy, *La sécurité foncière dans un contexte africain*, p. 463.

<sup>19</sup> La lecture du code foncier et domanial fait ressortir un copié/collé de dispositions entières des décrets coloniaux (décret du 24.07.1906, décret du 08.10.1925 et décret n° 55-580 du 20.05.1955) et des lois foncières prises après l'indépendance (loi n°65-25 du 14.08.1965 et loi n°2007-03 du 16.10.2007).

<sup>20</sup> L'endogénéité juridique peut être définie comme, l'ensemble des coutumes, des pratiques locales et des *habitus* qui encadrent les rapports des groupes sociaux aux terres et aux ressources naturelles.

<sup>21</sup> O. Barrière, *op. cit.*, p. 39.

<sup>22</sup> N. Rouland, *Aux confins du droit. Anthropologie juridique de la modernité*, p. 135.

<sup>23</sup> H. M. G. Ouédraogo, *De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains*, p. 79.

<sup>24</sup> O. Barrière, *op. cit.*, p. 39.

<sup>25</sup> A-C. Wagner, *« Habitus »*, p. 1.

<sup>26</sup> P. Bourdieu, *Esquisse d'une théorie de la pratique*, p. 272.

<sup>27</sup> P. Bourdieu, *« Habitus, code et codification »*, p. 41.

est insuffisamment prise en compte. La fiction du droit positif proviendrait alors, du rejet de l'endogénéité juridique qui fonde les rapports des sociétés aux milieux c'est-à-dire, du renoncement des valeurs et standards nationaux. Ce qui est en cause dans cette fiction du droit foncier et du droit de l'environnement, c'est la difficulté qu'éprouve le législateur à sortir le droit de l'Etat, d'un juridico-centrisme. Ce qui est également en cause, ce sont les asymétries de positions et de pouvoirs que ce juridico-centrisme engendre dans les arènes de construction de la régulation juridique à effet de lui donner une caution de légitimité sociale. La position dominante de l'Etat, dans le bloc d'acteurs de la régulation juridique<sup>28</sup> a fait de lui, l'alpha et l'oméga de toute production et de tout respect de mise en œuvre des mesures juridiques. Pourtant, ce sont les collectivités territoriales et les communautés rurales (maillons faibles de la chaîne de régulation juridique) qui sont les plus près des assiettes de la régulation juridique. Ce sont également ces deux acteurs qui constituent le pilier de la mise en œuvre des mesures juridiques édictées et de leur effectivité et efficience. Le déséquilibre de positions et de pouvoirs des maillons<sup>29</sup> de la régulation juridique peut impacter négativement, sur la légitimité et l'efficacité des mesures juridiques de protection des écosystèmes et des biotopes.

L'internalisation par le droit béninois des principes<sup>30</sup> énoncés dans les instruments juridiques régionaux et internationaux aurait dû conduire à un rétablissement des équilibres de positions et de pouvoirs des acteurs en présence. Les défis d'une conservation et d'une utilisation durable des écosystèmes et des biotopes invitaient à un rapprochement des pouvoirs publics (Etat et collectivités territoriales) des communautés riveraines des assiettes de la régulation juridique, par application des principes de subsidiarité et de participation populaire dans la prise de décisions engageant les milieux et le vivre ensemble. La dégradation des écosystèmes et des biotopes des domaines immobiliers de l'Etat (Parcs nationaux, forêts classées, périmètres de reboisement etc.) justifiait l'abandon de l'approche dirigiste de gestion des ressources naturelles, pour la mise en œuvre des instruments juridiques<sup>31</sup> instituant les approches participatives et de cogestion<sup>32</sup>.

La gestion étatique des ressources naturelles ayant montré les limites de son efficacité et de son efficience, la participation des citoyens à la prise de décisions constituait désormais, une alternative incontournable du rétablissement de la coviabilité socio-écologique. Comme le souligne J. Makowiak, *“les enjeux de la participation du public sont de l'ordre de l'amélioration de la qualité et l'acceptabilité des décisions”*<sup>33</sup>. C'est la démocratie participative qui promeut la responsabilisation par la subsidiarité et qui donne tout son sens aux obligations que s'imposent les citoyens vis-à-vis des écosystèmes et des biotopes. Selon M. Schmitt, *“le principe de subsidiarité a vocation à s'appliquer dans toutes les sociétés structurées puisque la coexistence de multiples autorités [...] requiert que leurs rapports soient organisés. Le*

<sup>28</sup> Nous désignons par bloc d'acteurs, l'ensemble constitué par l'Etat, les communes et les communautés rurales qui interviennent ou qui influencent la chaîne de régulation juridique.

<sup>29</sup> Etat, collectivités territoriales et communautés rurales.

<sup>30</sup> Principe de participation et de l'information des citoyens, le droit de l'homme à un environnement sain et le développement durable.

<sup>31</sup> Loi-cadre sur l'environnement, loi portant régime des forêts, la loi portant régime de la faune, la loi portant organisation de l'administration territoriale et de la loi portant organisation des communes.

<sup>32</sup> Suivant l'article 3 de la loi n°2002-16 du 18 octobre 2004 portant régime de la faune, *“la gestion de la faune et de ses habitats doit être faite en partenariat avec les populations riveraines ...”*. La loi portant régime des forêts prévoit également la participation des populations riveraines à l'élaboration du plan d'aménagement forestier (art.40) et sa mise en œuvre (art.48) et, à la réalisation d'activités ou d'aménagements socio-économiques compatibles avec les objectifs de l'aire protégée, au profit et avec la participation des populations riveraines (art.25).

<sup>33</sup> J. Makowiak, *La participation de la société civile au développement durable* p.621.

*principe a trait à la distribution des compétences et des pouvoirs entre ces différentes entités. Il s'applique à tous les types de rapport au sein de la société et entre toutes les personnes ou autorités disposant d'une compétence*<sup>34</sup>.

La relative implication des communes et des communautés rurales, lors de la définition des politiques et des réformes peut dès lors être interprétée comme une entorse aux principes de la gestion décentralisée des ressources naturelles et aux approches participatives ou de cogestion des milieux. L'implication relative des acteurs à la prise de décision ôte à la légalité étatique, la légitimité sociale dont elle a besoin pour assurer une protection efficace des écosystèmes et des biotopes. Pourtant, les menaces à la coviabilité socio-écologique sont réelles. Les effets de ces menaces se mesurent désormais, en termes d'insécurité foncière permanente, de crises alimentaires et sanitaires, de pertes irréversibles des espèces et des diversités biologiques, d'atteintes graves à l'intégrité physique des domaines immobiliers et l'Etat et des patrimoines fonciers communs<sup>35</sup>.

Malgré toutes ces contraintes majeures, le droit foncier et le droit de l'environnement sont demeurés comme par le passé, impuissants à apporter des solutions juridico-institutionnelles à la viabilité conjointe des systèmes sociaux et écologiques. On peut légitimement s'interroger sur les raisons du maintien d'un droit foncier et un droit de l'environnement qui ne sont pas réellement appliqués et dont les impacts sur les milieux peuvent compromettre la vie des générations présentes et futures. Sur le caractère fictif des droits positifs africains, C. Kuyu<sup>36</sup> se demande si, les juristes africains doivent pousser le mimétisme à l'extrême en respectant à la lettre, les frontières institutionnelles résultant de la pensée occidentale, au mépris de leur propre perception du monde réel.

Faut-il résolument s'obstiner à adopter un regard ethnocentrique ou prendre en compte la diversité des schémas de penser des sociétés intéressées, s'est également interrogé avec pertinence O. Barrière ?<sup>37</sup>.

## **I. Un droit positif à mettre dans son contexte socioculturel et écologique**

Le contexte de crises écologiques, de changements climatiques et d'insécurité foncière peut recommander de construire le droit commun, en prenant appui sur l'endogénéité juridique, les principes de la décentralisation, les exigences de l'Etat de droit et les engagements internationaux de l'Etat en matière d'environnement. La prise en compte de ces différents paramètres, dans la définition de la régulation juridique, pourrait permettre d'échapper d'une part, au "pseudo monolithisme" et à l'incomplétude du droit positif et d'autre part, faciliter la projection du droit de l'Etat, vers une perspective juridique plus environnementale.

### **A. Un droit positif pseudo monolithique et incomplet**

Le droit positif béninois se définit comme un droit monolithique dans lequel, l'Etat est seul détenteur du monopole de production et du respect de la mise en œuvre des mesures juridiques. Néanmoins, ce monopole étatique s'est atténué dans le droit foncier et le droit de l'environnement. Des prérogatives sont reconnues aux acteurs fonciers autres que l'Etat, de

<sup>34</sup> Audouy, *Le principe de subsidiarité*, p 1. ; cité dans M. Schmitt, *Autonomie collective des partenaires sociaux et principe de subsidiarité dans l'ordre juridique communautaire*, 2009, p. 90.

<sup>35</sup> O. Barrière définit le patrimoine commun comme, des "choses non appropriables, non monnayables, situées hors du commerce économique et juridique. Personne n'en est donc "propriétaire" (Barrière et A. Rochegude, *Foncier et environnement en Afrique*, p. 69).

<sup>36</sup> C. Kuyu, *Ecrits d'anthropologie juridique et politique*, p. 21.

<sup>37</sup> O. Barrière, « *Droit et gestion de l'environnement en pays Bassari*, p. 94.

définir des mesures spécifiques de gestion des terres et des ressources naturelles, sous réserve du respect des lois et règlements. Le législateur a reconnu que les collectivités territoriales (communes) sont garantes de l'intérêt général, au même titre que l'Etat<sup>38</sup>. Il a également admis, que les *“personnes physiques, les collectivités familiales et les personnes morales de droit privé, ont le droit de participer à la définition des règles spécifiques de gestion des terres rurales”*<sup>39</sup>. De ces deux dispositions législatives (art. 6 et 349 du code foncier et domanial), se dégage le principe d'un élargissement aux communes et aux collectivités familiales, du droit de participer à la construction de l'édifice juridique et l'obligation d'en garantir l'efficacité. Cet élargissement de prérogative participe à l'adaptation du droit aux réalités des faits que le législateur entend constater et réguler juridiquement, dans toutes leurs dimensions socioculturelles, écologiques et économiques.

Dans le sens de l'ouverture du champ de la production normative à des acteurs autres que l'Etat, L. Duguit soulignait que, *“Le monde du droit n'est pas ce monde fermé que nous montrent certains juristes, monde séparé de la réalité, monde idéal ; c'est un monde de faits tangibles, qu'il faut expliquer et classer ; ce sont des volontés humaines qu'il faut saisir dans leurs manifestations concrètes ; c'est l'effet social qu'elles produisent ; c'est la force matérielle qu'elles mettent en jeu, qu'il faut constater et apprécier”*<sup>40</sup>. D'ailleurs, le modèle juridique occidental, qui sert de référence au législateur béninois, est en pleine mutation. G. Hesselting et B. Oomen font remarquer que la production des normes juridiques ne relève plus d'une vision interne dans laquelle, le droit *“est considéré comme un système de régulation autonome, formel et clos, dans lequel la loi de l'Etat, la jurisprudence et la doctrine constituent les seules sources juridiques”*<sup>41</sup>.

Pour le cas du Bénin, l'ouverture du champ juridique pourrait trouver une solution au pseudo monolithisme et à l'incomplétude du droit. La prise dans les délais, des textes d'application facilite l'opérationnalisation des mesures législatives et évite les divergences dans leur interprétation. L'élargissement du champ juridique aux maîtrises foncières endogènes et à leurs systèmes d'autorité permet d'adapter la régulation juridique à son contexte socioculturel et écologique d'implémentation. L'ouverture du champ juridique à l'endogénéité juridique prendra *“comme objet de la science juridique la connaissance intégrée des règles, procédures et institutions et de leurs impacts pratiques dans la société”*<sup>42</sup>.

La vision externe du droit facilite la participation des communes et des communautés rurales à la production des mesures juridiques, l'Etat n'y détenant plus à lui tout seul, ce monopole. Dans le même sens que les auteurs précédemment cités, N. Rouland avait souligné que le droit ne *“consiste pas seulement dans des normes abstraites, mais aussi dans des phénomènes concrets, saisissables par l'observation directe”*<sup>43</sup>. Les sources du droit positif dépasseraient ainsi, les lois et les règlements, pour englober les coutumes, les pratiques locales et les habitus propres au pays. C'est donc, la jonction harmonieuse des sources potentielles de droit qui donne naissance au droit commun.

La pertinence et la légitimité de la régulation juridique résident dans sa coconstruction et dans son orientation vers une perspective de réconciliation de l'homme et de la biosphère. D'après

<sup>38</sup> Art. 6 du code foncier et domanial.

<sup>39</sup> Art. 349 du code foncier et domanial.

<sup>40</sup> L. Duguit, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, p. 19.

<sup>41</sup> G. Hesselting et B. Oomen. *Le droit dans la réforme de l'Etat, l'Afrique politique*, 2001, p.48.

<sup>42</sup> G. Hesselting et B. Oomen, idem.

<sup>43</sup> N. Rouland, *L'anthropologie juridique*, p. 26.



O. Barrière, *“la normativité dans les pays du sud ne devient pertinente qu’à partir du moment où elle se construit dans une dialectique avec les sociétés concernées, saisies à travers leurs représentations, leurs logiques, les relations stratégiques des acteurs et les rapports de force des différents intervenants dans le jeu local”*<sup>44</sup>. Mais, M. Avohouèmè et al. font remarqué que, *“Le livre blanc de politique foncière et domaniale a rompu avec la logique rurale et décentralisée et a entériné la procédure coloniale d’immatriculation foncière”*<sup>45</sup>. Ceci présage de la difficulté à faire participer les acteurs locaux au rétablissement de la coviabilité socio-écologique.

Pour avoir opté pour des politique et réformes foncières exclusives de l’endogénéité juridique et pour des raisons d’incomplétude, le droit positif béninois accuse un retard par rapport à l’évolution de la pensée juridique occidentale et par rapport aux besoins locaux en mesures juridiques contextualisées. Or, comme le souligne F. Ost, même la pensée juridique occidentale a connu une évolution spectaculaire en fonction de l’évolution de la société. Ainsi, d’exégétique au 19<sup>e</sup> siècle, la pensée juridique occidentale a été systémique au 20<sup>e</sup> siècle et fonctionnaliste à partir des années 1920<sup>46</sup>. Dans le même sens, des critiques à l’endroit du droit étatique sont à la base de réflexions projetant le droit de l’Etat dans la sphère du *“pluralisme juridique”*<sup>47</sup>, de la *“postmodernité du droit”*<sup>48</sup> ou de *“la théorie syncrétique du droit”*<sup>49</sup>.

Au lieu de s’adapter à l’évolution des situations foncières et environnementales et à l’état d’esprit des citoyens, le droit positif béninois a gardé les mêmes empreintes de l’héritage juridique colonial<sup>50</sup> dans un contexte socioculturel marqué par l’évolution des pratiques foncières, l’exacerbation des conflits fonciers et les menaces à la coviabilité socio-écologique. Le mimétisme s’est traduit, par une similitude entre plusieurs dispositions du code foncier et domanial et celles de la loi n° 65-25 du 14 août portant régime de la propriété foncière qui ont repris plusieurs dispositions des anciens décrets coloniaux (cf. annexe 1).

Le droit foncier et le droit de l’environnement se caractérisent également, par une incomplétude juridique. L’incomplétude résulte du peu de dynamisme dans la production des textes d’application. C’est le cas par exemple, de la loi n° 2002-16 du 18.10.2004, portant régime de la faune en république du Bénin. Ce texte législatif ne dispose que de l’unique décret<sup>51</sup> pris, six (6) ans, sept (7) mois et dix (10) jours après le vote de la loi qu’il était censé opérationnaliser.

La production des arrêtés prévus par ce décret a été également, peu dynamique. Plus d’une dizaine d’arrêtés ministériels expressément prévus par le décret n° 2011-394 ne sont pas pris (cf. tableau n°1 ci-dessous).

<sup>44</sup> O. Barrière, *Régulation environnementale en Afrique*, op. cit., p.133.

<sup>45</sup> Avohouèmè et al., *Politique publique locale foncière au Bénin*, p. 279.

<sup>46</sup> Ost, *Introduction critique à la pensée juridique contemporaine*, p. 31.

<sup>47</sup> voir Jacques Chevallier, 2001; Barrière Olivier, 2011 ; Le Roy, 2013

<sup>48</sup> voir de Soussa Santos, 1988 ; Maisani et Wiener, 1994 ; Madison, 1994 ; Frydman, 2000.

<sup>49</sup> voir Barraud, 2016.

<sup>50</sup> Le législateur a maintenu dans le code foncier et domanial plusieurs concepts du droit colonial.

<sup>51</sup> Décret n°2011-394 du 28 mai 2011.

Tableau n° 1 : Liste des arrêtés expressément prévus par le décret N°2011-394

| N° | Intitulé des arrêtés                                                                                                                                                                                                                                | Fondement juridique |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| 1  | Arrêté définissant les frais de délivrance du permis de garde en captivité des animaux sauvages appartenant à la catégorie des espèces partiellement protégées                                                                                      | Art. 13             |
| 2  | Arrêté ministériel précisant les conditions de mise en œuvre des dérogations en vue de l'introduction, de la détention ou du lâcher des animaux des espèces non naturellement représentés sur le territoire national du Bénin                       | Art. 17             |
| 3  | Arrêté ministériel précisant les conditions de dédommagement pour les dégâts causés par les animaux sauvages en divagation                                                                                                                          | Art. 28             |
| 4  | Arrêté ministériel précisant les conditions de représentation des structures de cogestion de la faune au sein du conseil d'administration des aires protégées                                                                                       | Art. 38             |
| 5  | Arrêté ministériel portant dérogation de la période d'exercice de la chasse et de l'établissement du plan de tir et des latitudes d'abattage                                                                                                        | Art. 54             |
| 7  | Arrêté ministériel fixant le nombre maximum d'animaux à capturer chaque année par catégorie et par espèce                                                                                                                                           | Art. 70             |
| 9  | Arrêté ministériel portant composition, attributions, organisation et fonctionnement de la commission technique nationale chargée de l'organisation de l'examen d'aptitude à la profession de guide de chasse                                       | Art. 81             |
| 8  | Arrêté ministériel précisant la liste des pièces constitutives du dossier d'appel à candidature international pour l'amodiation du territoire de chasse et portant composition et attributions de la commission chargée du dépouillement des offres | Art. 85             |
| 9  | Arrêté ministériel fixant les périodes d'ouverture et de fermeture du tourisme de vision dans les aires protégées                                                                                                                                   | Art. 90             |

**Source :** Décret N°2011-394

L'incomplétude de la législation faunique a été à la base des divergences entre l'administration chargée de la faune et l'administration forestière qui est régie par la loi sur la forêt dans la manière de traiter les transactions. En effet, la possibilité offerte aux conservateurs des aires protégées, d'arrêter les poursuites relatives aux infractions contre la faune et les aires protégées moyennant l'acceptation et le règlement par le délinquant, d'une transaction qui lui est proposée (art. 149 alinéa 1er) est un exemple assez illustratif de cette incomplétude. Faute de textes d'application pour encadrer l'opération, l'offre de transaction est systématiquement proposée aux délinquants, sans mesure de la gravité de l'infraction commise et aux dépends de l'intérêt écologique. Les transactions les plus fréquentes concernent la transhumance transfrontalière à l'intérieur des parcs nationaux. Un recensement aérien au-dessus du Parc organisé par l'UICN lors de la saison sèche en avril 1994, évalua les troupeaux transhumants à près de 30 000 à 50 000 têtes de bétail<sup>52</sup>. Les auteurs de ces infractions, souvent de nationalité étrangère, préfèrent transiger avec les conservateurs, même pour des cas de récidivisme et ce, en violation des dispositions de l'article 149 de la loi sur la faune qui exclut cette possibilité. La pratique courante des transactions fauniques illustre la gouvernance relative qui caractérise la gestion de la faune et des aires protégées au Bénin. Elle explique en partie, les crises répétitives entre les institutions de cogestion, les conservateurs et les administrations communales riveraines des aires protégées.

Au peu de dynamisme caractérisant la production des textes d'application de la loi sur la faune, on peut opposer la célérité avec laquelle les 14 décrets d'application du code foncier et domanial de 2013 ont été pris en 2015. Cette production dynamique des décrets d'application

<sup>52</sup> Luso Consult, 2000.

de la loi foncière n'a cependant pas conduit à la délivrance des certificats de propriété foncière (titre foncier) escomptés. De même, pas un seul certificat de propriété foncière n'a été délivré à partir des certificats fonciers ruraux déjà établis sur la base des dispositions de cette nouvelle législation foncière. Sur le plan institutionnel également, tous les démembrements de l'Agence Nationale du Domaine et Foncier ne sont pas installés dans le sens de rendre opérationnelle, la nouvelle loi foncière. Ceci présage des contraintes juridico-institutionnelles inhérentes aux lacunes de la loi, dont la mise en œuvre a été difficile.

L'incomplétude du droit positif s'est aussi manifestée plus récemment, lors du revirement législatif intervenu avec le vote et la promulgation de la loi n° 2017-15 du 24.05.2017, modifiant et complétant la loi n° 2013-01 du 14.08.2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin. En effet, l'avènement de cette nouvelle législation foncière et domaniale n'a pas été suivi d'une prise des décrets d'application et des arrêtés nécessaires à son opérationnalisation. Cette nouvelle législation n'a pas comblé non plus, les besoins locaux en mesures juridiques contextualisées. Comme nous le verrons dans la suite de notre développement, le nouveau code foncier et domanial a accentué les divergences entre les acteurs fonciers en renforçant d'une part, le rôle prépondérant de l'Etat dans la gestion foncière rurale et d'autre part, en maintenant dans la législation, des référents juridiques non adaptés aux réalités socioculturelles nationales.

Au-delà de l'incomplétude du droit positif, des auteurs ont évoqué des raisons qui conduisent à l'inobservance des mesures législatives et réglementaires dans les pays africains anciennement colonisés. C. Coquery-Vidrovitch note par exemple que, l'inobservance des mesures juridiques s'accroît *"en raison à la fois des résistances des autochtones mais aussi des entraves de fait apportées par l'administration européenne"*<sup>53</sup>. La faiblesse de la mise en œuvre des mesures législatives et réglementaires n'est donc pas spécifique au Bénin. Plusieurs pays ouest africains sont confrontés à cette difficulté majeure liée à l'incompatibilité entre les mesures juridiques édictées et les réalités socioculturelles nationales. Dans son analyse des rapports fonciers adaptés aux contextes africains, particulièrement des sociétés sahéliennes du delta du Niger, O. Barrière s'est demandé, s'il fallait s'obstiner à adopter un regard importé d'une modernité et d'un contexte occidental, ou prendre davantage en compte la diversité culturelle et contextuelle des sociétés africaines<sup>54</sup>.

La position de ces deux auteurs (Coquery-Vidrovitch et Barrière) sur l'inapplication des textes législatifs et réglementaires ne manque pas de pertinence surtout, dans le contexte de crises écologiques, de changements climatiques et d'insécurité foncière que connaît l'ensemble de la planète terre. Paradoxalement, la surabondance des mesures juridiques nationales n'a pas réglé la question de la viabilité conjointe des systèmes sociaux et écologiques. C'est le cas par exemple, des domaines forestiers de l'Etat où, une multitude de mesures législatives et réglementaires<sup>55</sup> sont applicables et rendent assez difficile, une gouvernance homogène de ces patrimoines. La difficulté de la question réside dans le fait que ces différents textes juridiques ont des approches différentes et n'intègrent pas tous, les principes de la décentralisation. Comme l'a souligné J-E-M. Portalis, il faut *"être sobre de nouveautés en matière de législation, parce que s'il est possible, dans une institution nouvelle, de calculer les avantages que la théorie nous offre, il ne l'est pas de connaître tous les inconvénients que la*

<sup>53</sup> C. Coquery-Vidrovitch, *Approche thématique*, p. 76.

<sup>54</sup> O. Barrière et A. Rochegude, *Foncier et environnement en Afrique*, p. 18.

<sup>55</sup> Loi n° 2002-16 du 18 octobre 2004 portant régime de la faune, loi n°98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement et loi n°93-009 du 02 Juillet 1993 portant régime des forêts.

*pratique seule peut découvrir [...] qu'au lieu de changer les lois, il est presque toujours plus utile de présenter aux citoyens de nouveaux motifs de les aimer*<sup>56</sup>. Pareillement, *"Il ne faut point de lois inutiles ; elles affaibliraient les lois nécessaires ; elles compromettraient la certitude et la majesté de la législation"*<sup>57</sup>. Les revirements récurrents de la législation foncière béninoise<sup>58</sup> ne donnent pas aux communautés rurales de réels motifs de l'aimer.

## **B. Un droit positif pluraliste par essence**

Le pluralisme juridique est une réalité concrète au Bénin. Le code foncier et domanial<sup>59</sup> comporte des dispositions consacrées à la propriété foncière<sup>60</sup> et des dispositions relatives aux droits fonciers acquis suivant les pratiques locales et les coutumes<sup>61</sup>. Pourtant, les deux régimes (moderne et traditionnel) obéissent à des logiques juridiques bien différentes et parfois contradictoires<sup>62</sup>. Selon J. Vanderlinden, le pluralisme par opposition au positivisme *"peut se caractériser par un ensemble d'antonymes ... Au droit unique s'opposent des droits multiples ; à l'État, les collectivités, voire l'individu ; à la règle, le processus ; à l'abstraction, le cas concret ; à l'objectivité, la subjectivité ; à la hiérarchie des sources et des ordres juridiques, leur égalité ; à la loi, la coutume ou l'acte juridique ; à la déduction, l'induction qui remonte du cas concret vers la solution"*<sup>63</sup>. Cependant, B. Barraud estime que, le paradigme du pluralisme juridique reste à penser. Il dresse le constat de la fragilité de cette réalité du pluralisme juridique dans la psyché juridique collective du fait, de la dominance des théories du monisme juridique<sup>64</sup>.

Dans le droit positif béninois, le pluralisme juridique est conforté par l'obligation qu'impose le législateur à l'Etat, d'assurer *"la garantie du droit de propriété des personnes physiques, des collectivités morales de droit privé acquis suivant les règles coutumières"*<sup>65</sup>, de sécuriser également, les droits réels immobiliers acquis selon la coutume et d'organiser la reconnaissance juridique effective des droits fonciers locaux ou coutumiers légitimes des populations<sup>66</sup>. Dans les rapports fonciers quotidiens des acteurs ruraux, le pluralisme juridique se traduit par une ascendance des légitimités locales sur la légalité étatique. Malgré cette prédominance de l'endogénéité juridique dans les rapports des communautés aux milieux, les dires législatifs et réglementaires lui accordent un crédit très limité. L'intérêt limité du législateur pour l'endogénéité juridique s'exprime, dans les documents de politique et de réforme, en

<sup>56</sup> J-E-M. Portalis, *Discours préliminaire*, op. cit., p. 14.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> En l'espace de dix (10) ans trois textes législatifs sur le foncier et le domaine ont été adoptés avec des revirements conceptuels et épistémologiques. Il s'agit de la loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural, de la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial et de la loi n° 2017-15 du 24 mai 2017, modifiant et complétant la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial au Bénin.

<sup>59</sup> Loi n° 2017-15 du 24 mai 2017, modifiant et complétant la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin.

<sup>60</sup> Suivant l'article 42 du code foncier et domanial, *"Le droit de propriété confère à son titulaire l'usage, la jouissance et la libre disposition des biens qui en sont l'objet, de la manière la plus absolue pourvu qu'il n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements"*.

<sup>61</sup> Cf. Chapitre I de la loi 2013-01 du 14.8.2013 portant code foncier et domanial.

<sup>62</sup> Par exemple, la dimension religieuse de la terre, le principe de l'exo-intransmissibilité des patrimoines fonciers communs et la nature patrilinéaire et patrilocal de l'accès à l'héritage ne sont pas connus du droit positif béninois.

<sup>63</sup> Vanderlinden, op. cit., p. 1.

<sup>64</sup> Barraud, *Théories du droit et pluralisme juridique*, p.9.

<sup>65</sup> art.5 du code foncier et domanial.

<sup>66</sup> art.6 du code foncier et domanial.

termes d'a priori et de préjugés non vérifiés et non fondés<sup>67</sup>. Or, comme nous le montrons dans nos développements ultérieurs, les communautés rurales (à travers leurs valeurs et standards socioculturels) peuvent efficacement participer à la gestion durable des terres et des ressources naturelles, sans que le droit de gestion intentionnelle des pouvoirs publics ne soit pas contesté.

Si les différentes politiques et réformes n'avaient pas abouti à la durabilité dans la gestion des terres et des ressources naturelles, c'est parce que l'endogénéité juridique n'avait pas servi de fondation à la régulation juridique. Comme l'ont souligné plusieurs auteurs, la régulation juridique suppose le recours à une panoplie de moyens juridiques ou non qui tendent à l'encadrement des comportements vis-à-vis des ressources naturelles. Selon J. Chevallier, *"la rationalité du droit ne se présume plus : la norme est désormais passée au crible de l'efficacité, qui devient la condition et la caution de sa légitimité"*. Il estime que, *"la norme juridique tend à être englobée dans une problématique plus large de la régulation qui infléchit sa logique : visant à assurer la reproduction des équilibres sociaux, la régulation suppose en effet le recours à une panoplie de moyens d'action, les uns juridiques, les autres non juridiques"*<sup>68</sup>. D'après le même auteur, la régulation est aussi *"entendue soit comme un attribut substantiel de tout droit, soit comme la caractéristique du droit de l'État providence, soit encore comme l'indicateur des transformations en cours du phénomène juridique"*<sup>69</sup>. Elle est *"la caractéristique d'un certain type de droit, un droit qui devient un dispositif effectif de contrôle et de « normalisation », tendant à la « régulation » des comportements"*<sup>70</sup>.

La régulation se définit selon G. Timsit, comme un droit de régulation. Ce *« droit de régulation »* apparaît comme un *« autre droit »*<sup>71</sup>. Pour J. Chevallier, il s'agit d'un droit *« n'ayant plus guère à voir avec le « droit réglementaire » classique ; succédant au droit « abstrait, général et désincarné », « droit jupitérien » exprimant la transcendance étatique, il serait caractérisé « par son adaptation au concret, son rapprochement des individus, son adéquation au contexte des sociétés qu'il prétend régir »*<sup>72</sup>. Une telle définition de la régulation convient particulièrement aux systèmes juridiques occidentaux qui tendent aujourd'hui, vers la postmodernité du droit. Pour O. Barrière, la régulation juridique s'opère dans le cadre d'un processus de négociation qui *"définit au sein d'un espace de régulation, un syncrétisme de valeurs et de modèles de comportement « d'être » et de « devoir être » concerté entre acteurs locaux, régionaux et internationaux, pour un droit se situant dans une perspective interculturelle..."*. La régulation juridique *"reste fondamentalement dans l'ancre du social et dépend principalement du système culturel dont est issu le groupe concerné"*<sup>73</sup>.

J-E-M. Portalis, dans son discours préliminaire du projet de Code civil français de 1801, avertissait déjà, comme une prophétie juridique, que le législateur *"ne doit point perdre de vue que les lois sont faites pour les hommes, et non les hommes pour les lois ; qu'elles doivent être adaptées au caractère, aux habitudes, à la situation du peuple pour lequel elles sont faites"*<sup>74</sup>. Mais, au lieu de s'adapter aux réalités béninoises, les politiques et réformes foncières

<sup>67</sup> Pour les rédacteurs du Livre blanc, les droits fonciers coutumiers sont de *"simples survivances des coutumes ancestrales"*, MUHRFLEC, *op. cit.*, p.20.

<sup>68</sup> Chevallier, *Vers un droit post-moderne*, p.8.

<sup>69</sup> Chevallier, *La régulation juridique en question*, p. 827.

<sup>70</sup> Chevallier, *L'ordre juridique*, p. 11.

<sup>71</sup> Timsit, *Les deux corps du droit*, p. 375.

<sup>72</sup> Chevallier, *L'Etat régulateur*, p. 480.

<sup>73</sup> O. Barrière, *Éléments d'une socio-écologie juridique*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>74</sup> J-E-M. Portalis, *Discours préliminaire*, *op. cit.*, p. 1.



et environnementales du Bénin sont devenues plus exigeantes à l'égard de l'endogénéité juridique, qu'elles ne l'ont été au cours de la période coloniale. L'exemple du code foncier et domanial qui a consacré moins de 8% de ses dispositions à l'endogénéité juridique, illustre parfaitement, l'intérêt relatif pour le législateur, des maîtrises foncières endogènes et leurs systèmes d'autorité traditionnelle<sup>75</sup>.

### **C. Une image tronquée du droit foncier et du droit de l'environnement en cause**

H. Levy-Bruhl fait le constat de la faible connaissance du droit coutumier africain qui induit la faible prise en compte des standards endogènes. L'auteur estime que, *"Nous sommes encore loin d'être en mesure de présenter une vue synthétique d'un droit coutumier africain. Peut-être même cette dénomination a-t-elle quelque chose de fallacieux. L'étude du peuplement de l'Afrique noire, en dépit d'excellents travaux, n'est pas encore assez poussée pour nous permettre des affirmations catégoriques. Elle l'est assez, pourtant, pour nous inviter à beaucoup de circonspection"*<sup>76</sup>. H. M. G. Ouédraogo explique cette lacune par le fait que *"les droits coutumiers ont été observés à partir du négatif de la photographie plutôt qu'à partir de la photographie elle-même"*<sup>77</sup>.

Au Bénin, l'endogénéité juridique a été traitée exactement de la même façon par le législateur. En effet, la responsabilité de la définition du livre de politique foncière et domaniale a été confiée au Cabinet Stewart, un bureau d'étude spécialisé en sûretés immobilière et de culture juridique américaine par surcroît. Mais, la mauvaise qualité de la photographie n'explique pas à elle seule, l'image tronquée du droit positif. Il y a aussi, une cause adjacente qui est relative au rejet de l'endogénéité juridique par l'élite nationale et les gouvernants.

Le rejet de l'endogénéité juridique se traduit par la promotion des référents juridiques hérité du droit colonial dans un contexte socioculturel différent de celui de la France. E. Le Roy relève que, *"c'est la même politique que l'on mène depuis plus d'un siècle et elle a échoué. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, est-il rationnel, scientifique, moderne de persévérer dans l'erreur ? Peut-on enfin décoloniser le droit foncier ?"*<sup>78</sup>.

Pour l'acceptabilité sociale des mesures juridiques et leur effectivité, il est souhaitable de *"penser le droit dans sa pluralité"*<sup>79</sup> et de construire le droit de l'Etat à partir des valeurs et standards nationaux. Cette perspective juridique incite justement, *"à dépasser ces conceptions superficielles, inadaptées et exogènes du droit pour parvenir à la compréhension des phénomènes"*<sup>80</sup> dans le sens de forger au droit de l'Etat, une image bien différente des *"vestiges qui impriment encore le présent"*<sup>81</sup>.

### **D. Un droit foncier et un droit de l'environnement dans l'impasse**

Pour J-B. Donnier, la confusion du droit et de la loi dans la modernité juridique, associée à la réduction concomitante de la loi à la seule loi positive, a abouti de nos jours à une double impasse. Il distingue l'impasse positiviste résultant du positivisme juridique de celle des droits de l'homme. D'après l'auteur, *"le positivisme juridique, dans sa recherche d'une connaissance*

<sup>75</sup> Pour plus de précision sur l'intérêt relatif du législateur pour l'endogénéité juridique, confère le point A, Section 2, chapitre 2 de la première partie qui est relatif à la limitation du champ d'intervention des systèmes juridiques endogènes.

<sup>76</sup> Levy-Bruhl, *Introduction à l'étude du droit coutumier africain*, p. 68.

<sup>77</sup> H. Ouédraogo, *De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains*, p. 81.

<sup>78</sup> É. Le Roy, *La généralisation de la propriété privée*, p. 95.

<sup>79</sup> O. Barrière et C. Barrière, *Un droit à inventer*, op. cit., p. 336.

<sup>80</sup> O. Barrière, *L'expérience africaine de la gestion des terres*, p.4.

<sup>81</sup> Idem.

« scientifique » du droit, épurée de tout questionnement théologique ou métaphysique, a construit un objet de science fondé sur les « sources du droit », [...] qui réduit le droit à un ensemble de décisions censées en être l'origine mais aussi le critère, décisions qui se ramènent toutes à la loi positive ou, au-delà, aux faits sociaux dotés d'une force normative et que la loi entérine<sup>82</sup>. Mais, si l'effectivité relative du droit positif béninois résulte des contradictions internes et des incohérences des politiques et des réformes (que nous développons plus loin), c'est encore plus la légitimité sociale dont elles sont dépourvues qui est à la base de la fiction juridique. La fiction résulte de la faible prise en compte des besoins locaux en normes juridiques d'une population à plus 55,43% rurale<sup>83</sup>. La question qui mérite une réponse de la part du législateur est : pourquoi utiliser la technique de la fiction juridique alors que la matière à appréhender existe ?

La fiction du droit positif béninois n'est pas seulement une question de recherche de cohérence interne du système juridique, ni un artifice juridique pour régler des cas particuliers qui se présentent au juge et que le législateur ne pouvait prévoir. La fiction résulte d'une prise en compte insuffisante de l'endogénéité juridique et du contexte de crises écologiques. Dans ce sens, Barrière relève deux écueils qui se dressent contre l'avènement d'un ordre juridique adapté : *« celui de ne pas se référer à l'endogénéité juridique en plaquant des logiques exogènes sur des réalités locales et celui d'imposer up-down un « droit du prince » »*<sup>84</sup>. Ainsi, sur la base de présupposés non vérifiés, des régulons juridiques endogènes sont combattus dans la législation foncière béninoise au profit de référents juridiques exogènes. J. P. Aubin définit le régulon comme *« le Démonstrateur qui régule la possible évolution viable »*. *« Le devin agit sur les états du système, le démonstrateur représente les mystérieux organismes qui régulent l'évolution à l'aide de régulons »*<sup>85</sup>.

Les régulons juridiques endogènes sont confrontés à une double fiction : **i)** la fiction résultant de l'incomplétude de la législation nationale et **ii)** la fiction émanant de l'insuffisante prise en compte de l'endogénéité juridique. Ce deuxième type de fiction porte sur l'objet même de la régulation juridique c'est-à-dire, sur les maîtrises foncières et environnementales endogènes et leurs systèmes d'autorité traditionnelle. En effet, c'est de l'incomplétude de la législation nationale ou de l'insuffisante prise en compte des droits fonciers endogènes que sont nées des mutations foncières et environnementales. Celles-ci nécessitent que la technique de la fiction intervienne cette fois-ci, dans le droit pour régler les cas de figure découlant de l'extrême variabilité des pratiques endogènes combinées à des mesures du droit de l'Etat. En prenant en compte ces nouveaux paramètres, la régulation juridique gagnerait à encadrer les comportements des citoyens qui influent négativement la gouvernance foncière et environnementale. Pour sortir de cette double fiction juridique, le législateur devra accepter *« le passage de la dimension fictive de la rationalité juridique (le Sollen, ce qui doit être) au réalisme de l'empirisme juridique (Le Sen, l'être) »*<sup>86</sup>. D'après O. Barrière, *« les sociétés façonnent effectivement les paysages à leur image juridique »* découlant des habitudes et des pratiques.

Le droit commun sera un droit des pratiques ou ne sera pas. Le droit commun est nécessairement négocié. Il *« se produit de façon, soit rationnelle, soit sur des fondements*

<sup>82</sup> J-B. Donnier. *Droit naturel et Droit positif*, p.3.

<sup>83</sup> INSAE, *RGPH4*, 2013.

<sup>84</sup> O. Barrière et A. Rochegude, *Foncier et environnement en Afrique*, op. cit., p. 20.

<sup>85</sup> Aubin, *La mort du devin*, p.16.

<sup>86</sup> O. Barrière, *Eléments d'une socio-écologie juridique*, op. cit., p. 6.



*empiriques fondés sur la coutume et des pratiques endogènes au groupe, reposant sur une logique de reproduction à la fois biologique et sociologique*<sup>87</sup>. La construction du droit commun nécessite de faire une évaluation du droit foncier et du droit de l'environnement afin de mesurer objectivement, leurs écarts d'avec les réalités nationales. Des recherches empiriques approfondies sur les maîtrises foncière-environnementales et les systèmes d'autorité traditionnelle permettraient de découvrir dans les pratiques locales, les coutumes et les *habitus*, les *régulons* endogènes à juridiciser. Mais, la découverte et la juridicisation des *régulons* endogènes supposent, pour un juriste positiviste béninois, d'adopter une posture très différente de celle à laquelle il est traditionnellement habitué. On sort là, de la traditionnelle analyse dogmatique et casuistique pour appréhender le droit par des recherches socio-anthropologiques et écologiques. L'entreprise est à priori très contraignante d'autant, qu'elle implique d'agir sur la psyché du législateur qui, jusque-là, croit fermement en l'universalisme du modèle juridique légué par le colonisateur. Cependant, le contexte socio-culturel d'implémentation du modèle juridique colonial étant différent et, la *coviabilité* socio-écologique étant fortement menacée, la transcendance des complexes et des préjugés juridiques est indispensable. Ceci, pour permettre d'asseoir un droit foncier et un droit de l'environnement adaptés aux besoins locaux en mesures juridiques contextualisées et s'inscrivant dans une dynamique de *coviabilité* socio-écologique. En transcendant les complexes et les préjugés juridiques, le droit positif s'enrichi de nouveaux paradigmes juridiques qui font sens et qui assurent la viabilité conjointe des systèmes sociaux et écologiques.

Les échecs répétés des politiques et réformes foncières<sup>88</sup> justifient un changement de paradigmes afin d'asseoir le droit foncier et le droit de l'environnement dans leur contexte socioculturel et écologique. Dans un contexte d'instabilité des politiques et des réformes, la fiction du droit apparaît comme le fruit d'un arbitrage manqué entre la légalité étatique et les légitimités locales. C'est cet arbitrage qu'il faut réinventer avec pertinence et discernement par des négociations entre les différents acteurs afin de définir de nouvelles bases juridiques capables de prendre en charge les défis majeurs du foncier et de l'environnement. Le débat sur la problématique foncière et environnementale reste alors, focalisé sur la refondation du droit positif béninois sur la base de négociations et de concertations directes entre l'Etat, les communes et les communautés rurales.

Dans ce contexte, la perspective d'un droit commun interroge, les motifs et la finalité d'une cohabitation de deux systèmes juridiques dont les valeurs et standards sont si divergents. La question est de savoir comment sortir de cet imbroglio juridico-institutionnel pour répondre aux besoins de sécurisation foncière des acteurs, de résilience aux crises écologiques et aux changements climatiques. Faut-il persister dans le mariage des deux logiques juridiques antagonistes ou risquer leur divorce dans un contexte où, le mélange de genres juridiques est déjà une réalité ?

La réaffirmation de l'autorité de l'Etat en matière foncière et environnementale, le contexte de crises écologiques, de changements climatiques et d'insécurité foncière sont autant de contraintes qui rendent bien difficile, une réponse tranchée à cette interrogation. Cependant, la gravité de la problématique appelle à une mobilisation générale de l'intelligentsia pour y trouver des solutions juridiques idoines. Mais, l'élite béninoise est insuffisamment préparée à

---

<sup>87</sup> Idem. p.10.

<sup>88</sup> De 1960 à 2017, le Bénin a opéré trois revirements législatifs majeurs par l'adoption de la loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural qui sera abrogée, par la loi n° 2013-01 du 14 août 2013. Cette dernière loi a été modifiée et complétée par la loi n° 2017-15 du 24 mai 2017.

cet exercice, faute de disposer de juristes spécialisés dans ces thématiques. L'absence de centres de formation spécialisés rend encore plus difficile, l'ouverture de la régulation juridique vers la socio-écologie juridique. C'est pourquoi, il n'est pas étonnant de constater que, pour redorer le blason des droits fonciers africains, les premières réflexions juridiques approfondies proviennent d'auteurs européens.

L'absence quasi-totale d'une littérature juridique provenant d'auteurs béninois sur les droits fonciers endogènes constitue un handicap majeur de l'éclosion d'un droit commun adapté et opérationnel. Le manque de littérature juridique sur l'endogénéité augure de la complexité de refonder la régulation juridique foncière et environnementale sur la base des réalités nationales. Pourtant, le caractère salvateur de l'avènement d'un droit commun n'est plus à démontrer. Or, la régulation juridique coconstruite est à même de susciter l'adhésion des communes et des communautés tout en garantissant la viabilité conjointe des systèmes sociaux et écologiques. La perspective d'une gestion durable des ressources foncières et environnementales fait de l'intérêt écologique et de la sécurisation foncière rurale, des motifs valables de recherche d'un droit commun adapté et plus pragmatique. Le passage du droit positif vers un droit commun, justifie amplement l'enjeu de repenser le droit positif sur le fondement des réalités locales et sur la nécessité d'une assurance de covaillance socio-écologique dans le contexte actuel d'insécurité foncière et d'urgence écologique.

### ***E. Des rapports fonciers et environnementaux toujours conflictuels***

La fréquence des conflits fonciers ruraux n'est pas favorable à la mise en œuvre des politiques et des réformes quelles qu'elles soient. Au départ limités et réglés au sein des familles ou des lignages, les conflits fonciers ruraux<sup>89</sup> se polarisent de plus en plus, au-delà des terroirs villageois et des territoires communaux pour s'étendre à l'échelle de plusieurs départements. Cette extension des conflits fonciers ruraux sur des dimensions supra villages a fait perdre de son efficacité, leur règlement par les systèmes d'autorité traditionnelle. Cependant, les tabous, les interdits et les totems continuent de jouer un rôle prépondérant dans la prévention et le règlement des conflits fonciers ruraux. Le défaut de publicité des fonciers ruraux est une contrainte majeure pour leur compréhension fine et la constitution d'une base de données sur leur nature et leur ampleur en vue de leur traitement. Nous sommes dans un contexte socio-culturel où le recours au juge judiciaire est exceptionnel en cas de conflit. Pour les communautés rurales la sanction sociale, résultant de la transgression des interdits locaux, paraît plus contraignante que la sanction judiciaire. Dans ces conditions, il y a lieu de redécouvrir et de revaloriser celles des solutions locales qui ne portent pas atteinte à l'ordre public et aux bonnes mœurs. Le ratio juge/population<sup>90</sup> montrant une insuffisance de personnel judiciaire, il est souhaitable que le législateur intègre convenablement, dans le dispositif juridique national, les modes endogènes de prévention et de règlement des conflits. La nécessité de recourir aux modes endogènes de prévention et de règlement des conflits fonciers ruraux est également confortée, par l'insuffisance du nombre des notaires et des huissiers qui sont inaccessibles aux communautés rurales pour des questions de coût et d'éloignement de leurs offices. Or, les services de ces auxiliaires de justice sont nécessaires pour une bonne administration de la justice notamment, lors de l'exécution des décisions de

<sup>89</sup> Pour la seule période de janvier à juin 2019, 203 conflits fonciers ruraux ont été enregistrés niveaux des services chargés des affaires domaniales de 7 communes du Borgou. 43 % de ces conflits opposent les membres des communautés villageoises contre 35% de contestations de limites de terroirs villageois et 11% de conflits territoriaux. Ce chiffre est largement en deçà du volume réel des conflits fonciers que le défaut de publicité ne permet pas de déterminer (enquête de terrain 2019).

<sup>90</sup> Le Bénin compte actuellement 151 magistrats selon les statistiques du Ministère chargé de la justice.

justice et de la formalisation des transactions et mutations foncières. Mais, si la finalité du droit réside dans la recherche de la paix sociale, la bonne administration de la justice dépend aussi, de la capacité du pays à se doter d'un personnel judiciaire qualifié et en nombre suffisant et, à en assumer les coûts, pour rester cohérent avec la logique du modèle de développement qu'il s'impose.

Le législateur béninois a certainement conscience des limites financières du pays en matière d'administration de la justice, lorsqu'il fait par exemple, obligation aux parties à un conflit foncier rural, *"de faire précéder tous différends liés à l'accès aux terres rurales et aux ressources naturelles d'une tentative de conciliation par le tribunal de conciliation ou d'une tentative de règlement à l'amiable"*<sup>91</sup>. A l'évidence, cette disposition législative vise à contourner la complexité des conflits fonciers résultant des patrimoines fonciers communs et à désengorger les tribunaux judiciaires, en réduisant dès la base, le nombre des conflits à soumettre à l'office du juge. Cette disposition législative perd cependant, de sa plus-value en milieu rural, lorsque par exemple le choix de l'instance locale ou de la personne chargée du règlement amiable<sup>92</sup> est laissé au libre arbitre des protagonistes et, qu'aucune procédure particulière n'est exigée quant au choix de cette instance ou de cette personne chargée du règlement amiable<sup>93</sup>. Dans ces conditions, le recours aux systèmes d'autorité traditionnelle, auxquels les communautés sont habituées, demeure facultatif pour les parties en conflit. Or, il est constant que les conflits fonciers ruraux (que nous abordons ultérieurement) sont prioritairement réglés au sein des familles, des lignages et des villages, suivant des règles endogènes aux groupes sociaux, avant d'être éventuellement portés devant les instances judiciaires ou parajudiciaires (Tribunaux de conciliation et instances locales de gestion foncière).

Notre proposition est de mettre en place des modèles techniques de prévention et de règlement des conflits fonciers ruraux et de renforcer les capacités en gestion alternative des conflits, des membres des tribunaux de conciliation et des instances locales de gestion foncière. L'implémentation de ces modèles techniques permettra de collecter des données sur les conflits fonciers ruraux et de déterminer les mécanismes juridico-institutionnels de prévention et de règlement. L'option pour de tels modèles techniques se justifie par : i) la proximité de ces instances de conciliation et de médiation ii) l'approche "conciliation" et "médiation" qui sont au cœur de la prévention et du règlement des conflits fonciers et, iii) la connaissance des droits fonciers endogènes par les membres de ces instances. Le rôle central des autorités communales dans la désignation des membres des tribunaux de conciliation et des instances locales de gestion foncière donne un cachet spécial à la décentralisation qui encadre l'endogénéité juridique dans la mise en œuvre des réformes. La formation des membres de ces différentes structures et leur opérationnalisation de ces instances locales permettront de régler dans la transparence, les conflits fonciers ruraux à une échelle adaptée et conforme aux aspirations profondes des communautés rurales dont les patrimoines fonciers sont toujours sous emprise de l'endogénéité juridique.

#### ***F. Des terres rurales encore sous emprise de l'endogénéité juridique***

L'accès et le contrôle terres rurales, la prévention et le règlement des conflits fonciers sont encore au Bénin, sous l'emprise de l'endogénéité juridique. A ce propos, J. Pritchard et al

---

<sup>91</sup> article 386 du code foncier et domanial.

<sup>92</sup> Article 387 du code foncier et domanial.

<sup>93</sup> Article 388 du code foncier et domanial.

relèvent que, *“les terres possédées, occupées et utilisées par les communautés conformément au droit coutumier constituent le système le plus répandu de propriété des terres et des ressources en Afrique”*<sup>94</sup>. Comme le souligne également M. Pescay, au sein des communautés rurales du Bénin, *“la gestion des terres et des ressources naturelles relève de la compétence des autorités traditionnelles dont la prééminence est maintenue”*<sup>95</sup>.

Par autorités traditionnelles, nous entendons les systèmes d'autorité traditionnelle regroupant les chefs de terres, les chefs de lignages et les chefs de famille ayant un droit d'exclusion ou d'inclusion sur des patrimoines fonciers communs au sein d'un ou de plusieurs terroirs villageois. Descendants directs du premier occupant, les autorités traditionnelles sont détentrices de pouvoirs à double base historique et religieuse. Ils sont les représentants sur terre, des ancêtres fondateurs des groupes lignagers ou familiaux. A ce titre, les autorités traditionnelles organisent tous les rituels et cérémonies liées à la terre et aux ressources naturelles. Garantes du respect des tabous, des interdits et des règles d'accès et de contrôle des terres et des ressources naturelles, les autorités traditionnelles sont l'alfa et l'oméga des arrangements sociaux et de toutes les maîtrises foncières et environnementales relevant de leurs patrimoines fonciers communs.

Parmi les descendants du premier occupant, les chefs des chasseurs (Balodè en milieu nagot) jouent également, un rôle de premier plan dans la gestion foncière rurale, étant donné leur maîtrise des zones de chasse (devenues par ailleurs, des zones d'installation agricole), des réserves foncières lignagères et des réserves villageoises. Les chefs de lignages ou de familles élargies ont autorité sur une portion du terroir villageois, sous la tutelle des chefs de terres, descendants directs de l'ancêtre fondateur du groupe lignager. Ils ont pouvoir sur le milieu et sont garants de la reproduction du groupe et de la perpétuation des valeurs et standards socioculturels du groupe lignagers.

D'après O. Barrière et al., *“la maîtrise foncière environnementale est l'expression d'un pouvoir de droit sur le milieu”*<sup>96</sup>. Le pouvoir sur le milieu est nécessairement concomitant d'une obligation de comportements et de conduites. Les maîtrises foncières environnementales sont corrélées avec des droits. L'auteur identifie cinq types de droit vis-à-vis de l'espace et/ou du milieu : i) un droit de passage correspondant à la circulation et au stationnement qui est l'usage d'un espace comme voie d'accès (ex : droit de parcours) ; ii) un droit de prélèvement d'une ressource naturelle spontanée ou de résidus de récolte qui est le droit de ponction réalisée sur le milieu (cueillette, vaine pâture, pâture forestière, chasse et pêche (viatiques), affouage, ébranchage, glanage...) ; iii) un droit d'exploitation correspondant à un faire-valoir de la ressource, dont l'objet est d'en tirer profit au travers d'une production agricole, sylvicole, pastorale, halieutique ou cynégétique. Il donne lieu à une gestion de la ressource sur un court ou moyen terme ; v) un droit d'exclusion permettant le contrôle de l'espace qui conduit à l'exclusion et à l'affectation de l'accès à la ressource. Il se traduit par une gestion de sa régénération sur le long terme et, v) un droit de gestion intentionnelle (consensuelle et réglementaire) qui intéresse la conservation du milieu non pas conçu uniquement en tant que ressource mais surtout en tant qu'écosystème.

La maîtrise intentionnelle se superpose aux autres maîtrises dans la mesure où, elle s'étend sur les ressources renouvelables qui ne constituent que des éléments des écosystèmes et des biotopes. Tous ces droits sont corrélés d'obligations. Comme le souligne l'auteur, *“la*

<sup>94</sup> J. Pritchard et al, *Garantir les droits communautaires aux terres et aux ressources en Afrique*, p.26.

<sup>95</sup> M. Pescay, *Rapport de synthèse sur les situations foncières et les évolutions*, p 19.

<sup>96</sup> O. Barrière et C. Barrière, *Un droit à inventer*, op. cit., p. 303.

*maîtrise confère un caractère hybride au contenu se définissant comme : la mise en forme d'un pouvoir de droits assortis d'obligations qui confèrent une légitimité sociale à l'exercice de prérogatives sur un espace déterminé ou une ressource naturelle, permettant la prise en charge d'une responsabilité objective dans une logique reproductive sur un long terme*<sup>97</sup>

Les différents droits sur la terre et les ressources naturelles sont le produit d'arrangements sociaux empreints d'une dimension religieuse découlant du caractère sacré de la terre. Dans ce sens, R. Gendarme souligne que : *"la société traditionnelle en Afrique de l'ouest est dominée par la relation fondamentale et mystique entre l'homme et la terre"*<sup>98</sup>. La possession d'une terre résulte d'une alliance entre l'invisible (maître absolu de l'univers) et le visible (premier occupant des lieux, ancêtre commun du groupe lignager détenant la maîtrise exclusive).

La dimension religieuse de la possession d'une terre et de ses ressources naturelles vise essentiellement un double objectif. Le premier est : i) d'assurer sous protection divine, la sécurité foncière et environnementale des membres présents et futurs du groupe lignager et ce, à travers une gestion de l'espace foncier approprié qui en garantit la stabilité, la reproductibilité et la durabilité. La stabilité et la durabilité dans la gestion foncière et environnementale font ressortir, dans la configuration de l'espace foncier approprié, des assises foncières sous la forme d'espaces agricoles, de réserves foncières (pour des besoins cynégétiques, halieutiques ou pour des demandes d'exploitation) et de zones d'interdiction partielle ou absolue (forêts et mares sacrées, forêts cimetières etc.). Ces différents espaces fonciers obéissent à des règles et principes qui sont développées dans la suite du travail. Le deuxième objectif que visent les communautés à travers la possession des lieux est ii) *"la reproduction du groupe"*<sup>99</sup>, à travers des standards et des valeurs définis dès sa création.

La gestion patrimoniale des terres et des ressources se comprend pour les communautés rurales, comme un pari à gagner pour la satisfaction des besoins présents et futurs des membres des groupes sociaux et permettant leur reproduction, dans le respect des coutumes, des pratiques locales et des habitus. Les enquêtes que nous avons menées (entre 2012 et 2019), dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé et dans les réserves de biosphère du W et de la Pendjari, confortent la possibilité de construire une régulation juridique fondée sur l'endogénéité juridique. La multitude de forêts sacrées<sup>100</sup> abritant des ressources biologiques diversifiées et d'une valeur exceptionnelle du point de vue de la conservation, constitue un exemple de pratiques endogènes pouvant être prises en compte dans une régulation juridique concertée.

La construction du droit commun repose sur la reconnaissance de la trilogie d'acteurs (communautés, communes et Etat), d'espaces fonciers et de régulateurs juridiques gouvernant ces entités. La prise en compte de ces éléments permet que le droit commun porte *"des fruits en plongeant profondément ses racines dans les plus authentiques traditions africaines"*<sup>101</sup>. Les rapports des communautés rurales aux milieux peuvent s'apprécier à deux niveaux. D'abord, la primo occupation d'une terre vierge en tant que vecteur de domination des éléments biotiques (le visible) nécessaires à la vie et à la reproduction du groupe. Cette

<sup>97</sup> O. Barrière, *Éléments d'une socio-écologie juridique*, op. cit., p. 102.

<sup>98</sup> R. Gendarme, *Le droit de la terre et le développement économique dans l'Afrique*, p.27.

<sup>99</sup> O. Barrière, *Éléments d'une socio-écologie juridique*, op. cit., p. 10.

<sup>100</sup> Le Projet d'Intégration des Forêts Sacrées dans le Système des Aires Protégées a identifié et cartographié 88 forêts sacrées dans le cadre de leur intégration dans le domaine forestier des communes dont elles relèvent (MEHU / DGFRN / PIFSAP 2013).

<sup>101</sup> R. Verdier, *Ethnologie et droits africains*, p.85.



domination se traduit par les maîtrises sur la terre en tant que fonds pour des besoins agricoles, halieutiques, pastoraux et cynégétiques. Ensuite, une relation de soumission aux éléments abiotiques de la terre vue comme le refuge des forces supranaturelles (l'invisible). Dans les perceptions et représentations locales, c'est l'invisible qui commande le visible.

La dimension religieuse de la terre l'emporte toujours, sur sa dimension productive. C'est pour cette raison que les éléments du monde visible (forêt, mare, bosquet etc.) qui sont censés servir de demeure aux ancêtres et aux forces surnaturelles, font l'objet d'une protection absolue. Les rapports du visible à l'invisible se traduisent par des festivités et des cérémonies rituelles en honneur des mannes des ancêtres, à chaque démarrage des travaux champêtre et à l'occasion des récoltes. L'interdiction faite de consommer la nouvelle igname en milieu bariba et nago, avant les rituels en honneur du monde invisible, est un indicateur de la suprématie de l'invisible vis-à-vis du visible.

En tenant compte de sa dimension religieuse prépondérante, la terre revêt un caractère sacré. Un double lien est établi entre le groupe possesseur et la terre : l'invisible et le visible. Le premier lien (l'invisible) échappe à l'entendement humain. L'invisible connecte directement, le groupe social au visible grâce aux rituelles que seuls les chefs coutumiers ont le secret. Le deuxième lien (le visible) a rapport aux utilités que les membres du groupe tirent de la terre et des ressources naturelles. Ces utilités n'ont pas une existence séparée de la connexion du visible à l'invisible. Par la double connectivité du visible et à l'invisible, la terre est insusceptible d'aliénation. Étant donné cette inaliénabilité, la terre est soustraite de la liste des choses appropriables par l'individu.

La terre, en tant que fonds, est un espace ontologique sur lequel repose la communauté lignagère ou villageoise (passée, présente et future). Pour plusieurs auteurs, la terre n'est pas un bien au sens de l'article 42 du code foncier et domanial mais « *un moyen grâce auquel les êtres humains peuvent vivre et faire vivre leurs enfants* »<sup>102</sup>, « *un lieu* »<sup>103</sup>, « *un lien, le support d'une relation entre les hommes et entre les groupes pour des finalités productives, religieuses, politiques [...]* »<sup>104</sup>. Déjà en 1966, G. A. Kouassigan, certainement influencé par le courant juridique en vogue à l'époque, reconnaissait que la terre est un bien mais, un bien dont le caractère sacré traduit la nature particulière des liens qui l'unissent aux hommes qui en prennent possession<sup>105</sup>.

La conception qui fait de la terre une chose et non un bien, cadre avec l'idée que les terres et leurs ressources constituent des patrimoines fonciers communs dont la gestion assure la reproduction biologique et identitaire des groupes sociaux<sup>106</sup>. L'idée d'un patrimoine commun à un groupe se justifie par sa prégnance et sa dominance dans les rapports des communautés rurales aux terres et aux ressources naturelles. La notion d'espace-ressource suggérée par O. Barrière trouve ici, toute sa pertinence puisque finalement, en dehors des utilités que la terre et ses ressources naturelles donnent à l'homme, on ne peut comprendre l'idée de les posséder autrement que pour ces utilités. Pour l'auteur en effet, « *la notion d'espace-ressource ne rentre dans aucune catégorie du droit des biens pour la bonne raison que l'on n'est pas en*

---

<sup>102</sup> O. Barrière et C. Barrière. *Un droit à inventer*, p. 92 ; cité dans TAMS (Ingénieurs, architectes et planificateurs), 1983 - « Régime foncier ». In : *Les ressources terrestres au Mali*. II- Rapport technique. New York, Usaid : D71-D98, 1983, D-81.

<sup>103</sup> H. Ouédraogo, *De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains*, op. cit., p. 82.

<sup>104</sup> E. Le Roy, *Contribution à une prospectives des politiques foncières*, p. 15.

<sup>105</sup> G. A. Kouassigan, *L'homme et la terre*, p.11.

<sup>106</sup> O. Barrière, *Éléments d'une socio-écologie juridique*, op. cit., p. 58.



*présence d'un bien. Chose non appropriable, extra-commercium, l'espace-ressource territorialisé (finages halieutiques, finages pastoraux, terroir villageois) s'identifie à une communauté usagère et gestionnaire sans droit de disposition*<sup>107</sup>

Les espaces-ressources déterminent le type de relation qu'une communauté entretient avec les ressources naturelles spécifiques. Ces ressources peuvent être halieutiques, forestières (nééré, baobab, karité), cynégétiques et agricoles (types de céréales, légumineuses etc.) et se rattachent à des espaces fonciers (mares, forêts sacrées ou non, zones de chasse etc.) où s'exercent des maîtrises foncières et environnementales variant en fonction des liens de parenté, d'alliance et d'amitié.

Les questions foncières et environnementales sont également *"enchâssées dans la parenté"*<sup>108</sup>. La parenté est le canal emprunté par les communautés rurales pour la perpétuation des habitudes alimentaires et des modes de jouissance des utilités de la terre et des ressources naturelles. La différence d'avec la conception judéo chrétienne du droit sur la terre réside dans la dimension individuelle ou collective de cette jouissance. Alors que le droit de propriété, se définit pour la personne physique ou morale comme l'usage, la jouissance et la libre disposition des biens qui en sont l'objet, de la manière la plus absolue (art. 42 du code foncier et domanial), les droits fonciers se conçoivent au sein des communautés rurales comme un droit patrimonial.

Le sacré et le solidaire constituent deux traits caractéristiques du foncier africain. Ils lient l'homme à la terre et à ses ressources naturelles (le visible) d'une part, et le visible à l'invisible (le dieu créateur) à travers à ensemble de cérémonies et de rites en vigueur dans les groupes sociaux, d'autre part. Les rapports fonciers et environnementaux se jouent au sein des groupes sociaux, dans le strict respect de cette relation bijective reliant le visible à l'invisible ainsi que des normes permettant d'en assurer la pérennité. Pour N. Rouland, *"la pensée africaine vise à l'unité à travers la différenciation, et associe visible et invisible dans l'ordre du réel"*<sup>109</sup>. Le visible et l'invisible s'imposent aux membres des groupes lignagers. Ceux-ci ont l'obligation de préserver les liens de parenté et d'alliance et de développer entre eux, des liens de solidarité pour assurer la cohésion du groupe, dans leurs rapports avec les patrimoines fonciers communs. La parenté représente une institution centrale des groupes lignagers par rapport à la question foncière<sup>110</sup>. Les liens de parenté et les alliances facilitent la transmission intergénérationnelle des règles endogènes que les groupes lignagers se sont fixées dès leur constitution.

De façon générale, les règles endogènes assurent la protection de l'intégrité physique et sociale des patrimoines fonciers communs et leur impriment un caractère de chose sacrée, inaliénable ou exo-intransmissible. L'inaliénabilité des patrimoines fonciers communs est un des principes endogènes le mieux partagé par les membres des groupes lignagers. Rouland préférera à l'inaliénabilité, le concept d'exo-intransmissibilité. qui selon lui, *"assure aux lignages une pérennité matérielle et leur permet la poursuite de la vie"*<sup>111</sup>. La terre est sacrée et exo-intransmissible par nature et son gestionnaire est celui qui a établi, par une première occupation, le lien sociojuridique et écologique entre lui, la terre et le dieu créateur. Le nom de ce premier occupant est souvent celui que portent tous ses descendants qui accèdent à la

<sup>107</sup> O. Barrière, *Gestion des ressources naturelles renouvelables*, Op. cit., p. 184.

<sup>108</sup> A. Binot et al., *Règles d'accès et gestion des ressources*, p.1.

<sup>109</sup> N. Rouland, *Anthropologie juridique*, 1988, p.156.

<sup>110</sup> J-P. Colin, *Droits fonciers et dimension intra-familiale de la gestion foncière*, p.3.

<sup>111</sup> N. Rouland, *L'anthropologie juridique*, op. cit., p. 22.

fonction de chef de terre ou de chef de lignage. Ce nom est un titre juridique et s'acquière après l'organisation d'une cérémonie d'intronisation par laquelle, tous les pouvoirs d'administration sont conférés au successeur du chef de terre ou de lignage décédé.

Pour G. A. Kouassigan, c'est *"la première occupation d'une terre vacante qui constitue le titre juridique"*<sup>112</sup>. La première occupation d'une terre est souvent matérialisée par son défrichement pour des besoins agricoles, pastoraux, cynégétiques et halieutiques. La première occupation d'une terre vierge constitue le point de départ du patrimoine foncier commun. C'est la *"première occupation qui justifie la souveraineté que les diverses collectivités exercent sur leurs terres et qui s'impose erga omnes"*<sup>113</sup>. Le point d'installation de l'ancêtre, premier occupant des lieux ainsi que l'espace conquis constituent le centre de rayonnement du patrimoine foncier commun du lignage en gestation. La limite spatiale de ce commun est celle du point de rencontre avec d'autres communs lorsque des obstacles naturels comme les cours d'eau ou les affleurements rocheux font défaut. Le lieu d'installation de l'ancêtre fondateur du lignage acquiert un statut d'un lieu sacré, car porteur d'une histoire, celle du lignage constitué et des conditions de son installation en ce lieu. Ce statut sacré fait de ce lieu, le temple des divinités abritant les esprits des ancêtres ayant occupé des fonctions de chef du groupe lignager.

Le patrimoine foncier commun est par nature sacré et inviolable non seulement, pour les descendants du premier occupant mais également, pour tous ceux qui les ont rejoints sur ces terres, par amitié ou par alliance. Le sacré induit une subordination à des forces supranaturelles par tous les membres du groupe lignager. Il impose également, aux membres du groupe un devoir de mémoire et de reconnaissance à l'égard de l'ancêtre fondateur du lignage. La solidarité est rendue obligatoire par les liens de parenté, d'alliance et d'amitié dans le but de perpétuer cette double reconnaissance à l'endroit du dieu créateur et de l'ancêtre fondateur dans sa fonction d'éternel intercesseur au profit des les membres du groupe lignager, des alliés et des amis. Les dimensions spirituelle (le sacré) et sociale (les arrangements sociaux) servent de ciment aux rapports fonciers et environnementaux et de régulateurs de tous les conflits. Ce sont ces mécanismes endogènes de régulation que le législateur béninois combat sans s'assurer que le dispositif juridique qu'il impose est à même de prendre en charge tous ces conflits fonciers ruraux.

En combattant la dimension religieuse de la terre, le législateur béninois entendait par-là, faire de celle-ci un bien, c'est-à-dire un actif monnayable. La logique économique semble être par conséquent, prépondérante dans la vision étatique de la problématique foncière et environnementale. Or, le contexte socioculturel d'implémentation des régulations juridiques est fortement empreint de principes socioculturels. Par exemple, les communautés rurales sont persuadées que sans les cérémonies sacrées les maladies, les sécheresses et autres calamités naturelles ne peuvent pas être conjurés. C'est dans cette disposition d'esprit qu'il convient de situer par exemple, les cérémonies annuelles organisées à l'intérieur des aires protégées anciennement occupées par les riverains avant leur classement par le colonisateur.

Omniprésente dans les documents actuels de politiques et réformes, la vision libérale du législateur s'oppose sur le terrain, une dimension magico-religieuse des terres et des ressources naturelles. Pour des intérêts économiques et politiques, les droits fonciers endogènes sont sacrifiés par le législateur, au profit de ceux de l'Etat et des communes. Ceci

---

<sup>112</sup> G. A. Kouassigan, *Op. cit.*, p. 46.

<sup>113</sup> *idem*.

explique les stratégies développées dans les documents de politique et de réforme pour affaiblir davantage les acteurs communautaires dans l'accès et le contrôle des terres rurales.

L'interdiction faite aux collectivités familiales, de se constituer en association d'intérêt foncier aux fins de confirmation de leurs droits fonciers<sup>114</sup> est assez illustrative de la dénégation de l'endogénéité juridique par le législateur. De même, la limitation des droits fonciers à leurs seules exploitations<sup>115</sup> participe à cette dénégation de l'endogénéité juridique.

En matière foncière, la suprématie de l'Etat s'exprime en termes de réduction des emprises de l'endogénéité juridique. Elle s'exprime également par la réaffirmation des principes d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité et d'insaisissabilité des biens immeubles du domaine public naturel et artificiel de l'Etat<sup>116</sup>. Le but du législateur étant de marquer définitivement dans les esprits et dans les pratiques des communautés rurales, la prééminence des domaines immobiliers de l'Etat et des collectivités territoriales sur les patrimoines fonciers communs et sur les propriétés des personnes physiques ou morales. Le domaine public est défini comme *“un ensemble de biens immobiliers appartenant à l'Etat ou aux collectivités territoriales”*<sup>117</sup>.

Les biens immobiliers comprennent le domaine public et le domaine privé immobilier. Le domaine public est composé de tous les biens fonciers et immobiliers classés ou délimités, affectés ou non à l'usage du public<sup>118</sup>. Quant au domaine privé immobilier de l'Etat, il se distingue des biens immobiliers des personnes privées. En vertu du principe de la domanialité publique, les droits fonciers des particuliers, des groupements de producteurs ou des collectivités familiales sont enregistrés sur le plan foncier rural en respectant l'intégrité des domaines public et privé de l'Etat et des collectivités territoriales et des titres fonciers existants<sup>119</sup>.

Les communautés rurales sont également dans une logique de protection de l'intégrité physique de leurs patrimoines fonciers au sein des terroirs villageois. Les terroirs villageois présentent suivant les cas, une structuration faisant apparaître des champs individuels et collectifs, des jachères et des réserves foncières au sein desquels l'exo-intransmissibilité est affirmée comme principe de base<sup>120</sup>. Le principe d'exo-intransmissibilité des patrimoines fonciers communs appliqué aux personnes étrangères aux groupes lignagers se justifie par le souci des communautés lignagères de transmettre à leur descendance, l'intégralité du patrimoine foncier tel qu'hérité de l'ancêtre fondateur du lignage.

Le principe d'exo-intransmissibilité des patrimoines fonciers communs est constant dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé et dans les terroirs villageois riverains des réserves de biosphère du W Bénin et de la Pendjari. Par le principe de l'exo-intransmissibilité, le groupe lignager assure la protection de l'intégrité physique du patrimoine foncier commun et la perpétuation de son mode de gouvernance. C'est au nom de la défense de l'intégrité physique de leurs patrimoines fonciers communs que, dans la zone d'occupation contrôlée de la réserve de biosphère de la Pendjari, les communautés riveraines développent encore des stratégies de récupération des terres anciennement occupées par leurs ancêtres. Du fait que la zone tampon ou la zone d'occupation contrôlée constituent un champ d'affrontements permanents

---

<sup>114</sup> Article 143 alinéa 2 code foncier et domanial.

<sup>115</sup> Art. 352, alinéa 4 du code foncier et domanial.

<sup>116</sup> Article 273 du code foncier et domanial.

<sup>117</sup> Article 7 du code foncier et domanial.

<sup>118</sup> Article 263 du code foncier et domanial.

<sup>119</sup> Article 198 du code foncier et domanial.

<sup>120</sup> R. Verdier, *op. cit.*, p. 73.

entre logique étatique et logique locale, il est intéressant que le concept de cogestion prévu aux articles 48 et suivants de la loi sur la faune, soit revisité et réadapté aux enjeux fonciers et environnementaux. La cogestion doit en effet, transcender le simple partenariat recherché par l'Etat en incorporant les légitimités locales afin d'assurer simultanément la sécurisation des maîtrises foncières endogènes et la défense des intérêts écologiques.

C'est dans un contexte d'opposition de logiques et de représentation du droit sur les terres et les ressources naturelles qu'il convient de situer l'introduction des outils de sécurisation (titre foncier et les autres documents de présomption de propriété) pensés et imposés par l'Etat. Mais, a-t-on un instant fait cas des outils et mécanismes de sécurisation foncière tels que les conçoivent encore les communautés rurales ?

Les diagnostics fonciers et enquêtes topo-foncières réalisés dans le cadre des projets fonciers permettent de répondre par la négative à cette interrogation. En effet, ces différentes études ont révélé l'existence de modes endogènes de délimitation des espaces fonciers (Projet de Gestion des Ressources Naturelles, 1995) qui ne sont pas reconnus par la législation nationale dans toutes leurs dimensions socioculturelle, politique, économique et écologique. En lieu et place des essences végétales couramment utilisées et généralement admises dans la psyché collective des groupes sociaux, ce sont des bornes en ciment qui sont implantées lors de l'établissement des plans fonciers ruraux. Or, la matérialisation par des bornes en ciment est socialement vécue comme une séparation définitive, une rupture des liens de parenté, d'alliance et d'amitié. Cette forme de matérialisation physique complexifie les arrangements sociaux et amène à des revendications anciennes, le plus souvent très conflictuelles. Nous montrerons dans nos développements ultérieurs, comment la faible prise en compte de l'endogénéité juridique dans la législation nationale, a fortement influencé les résultats de l'approche juridico instrumentale de l'opération d'enregistrement des terres rurales, par l'outil plan foncier rural.

## **II. L'enjeu du droit foncier et du droit de l'environnement**

L'enjeu du droit positif béninois se situe principalement, sur deux plans :

- i) la prise en compte des pratiques locales, des coutumes et des habits des communautés rurales dans la mesure de leur juridicité prouvée, pour asseoir le droit commun dans son contexte socio-culturel et écologique et assurer son efficacité dans le cadre précis de la coviabilité socio-écologique,
- ii) la mise en place de mécanismes juridico-institutionnels transparents de règlement des conflits fonciers ruraux et la sortie des arrangements sociaux de l'oralité.

### **A. De la juridicité à rechercher dans les maîtrises foncières endogènes et leurs systèmes d'autorité traditionnelle**

D'après B. Barraud, *« la juridicité est la qualité de ce qui est juridique, de ce qui est droit »*<sup>121</sup>. C. Eberhard définit la juridicité comme *« la propriété des pratiques sociales de répondre à une finalité par une contrainte. La finalité est d'assurer la reproduction des conditions de vie en société et la contrainte est la sanction, non pas nécessairement la punition, mais la reconnaissance à travers divers procédés ou procédures du caractère obligatoire des dispositifs normatifs mis en œuvre »*<sup>122</sup>. De façon pratique, B. Mazabraud estime que, la

<sup>121</sup> B. Barraud, *L'échelle de juridicité*, p. 4.

<sup>122</sup> C. Eberhard, *De l'autre côté... La juridicité*, p. 81.

“« Juridicité » est le néologisme désormais courant pour désigner le droit en tant que tel. [...] il lie d'emblée le droit et la parole ou encore le droit et la cité”<sup>123</sup>.

Pour E. Le Roy, *“La juridicité est plus grande que la conception du droit développée par les sociétés occidentales modernes tout en la comprenant”*<sup>124</sup>. L’auteur part du postulat que, *“le droit est plus petit que les relations entre les hommes”* et applique le critère de juridicité pour déterminer quels faits sociaux sont juridiques ou non. Il définit la juridicité comme la *“ligne de partage entre le droit et le social non juridique [...] le caractère hypothétique par lequel les règles de droit peuvent être mises à part de l’ensemble des règles de conduite sociale”*. Le droit est *“tripode”* et a pour fondements, des Normes Générales et Impersonnelles (NGI), des Modèles de Conduites et de Comportements (MCC) et des Systèmes de Dispositions Durables (SDD) liées à l’endoculturation. Dans le cas spécifique de la tradition juridique africaine, ce sont les modèles de conduites et de comportement qui donnent un fondement privilégié à la juridicité.

E. Le Roy souligne que : *“Un des traits diacritiques de la juridicité est qu’on pose des actes avant des paroles et ces paroles, qu’elles soient routinières, sacrées ou techniquement consacrées par des procédures, s’insèrent dans des protocoles ou procédés qui accèdent symboliquement à la fonction juridique de la sanctionnabilité, donc de l’obligation, par les gestes qui sont pratiqués et qui peuvent être insignifiants pour l’étranger ou le non-initié. Il faut « en être pour en parler » et partager plus qu’échanger, accepter que plusieurs logiques se confrontent et que la rationalité cartésienne ne soit pas la seule à proposer sens et cohérence”*<sup>125</sup>. La démarche de juridicité pour l’auteur, *“repose en effet sur une socialisation juridique principalement fondée sur l’éducation au sens traditionnel de la transmission de codes gestuels et comportementaux et de savoirs pratiques adaptés à chaque type de relation”*<sup>126</sup>.

La régulation foncière et environnementale s’inscrit dans la dynamique de l’établissement d’un pont entre le droit étatique et l’endogénéité juridique. Il s’agit d’une jonction qui permet d’articuler participation populaire, décentralisation et pouvoir régalién dans la mise en place d’une régulation juridique assurant la coviabilité socio-écologique. L’objectif est de démontrer qu’à partir de l’endogénéité juridique, on peut développer et introduire dans le droit positif national, le concept de droit négocié (droit commun) pour faire face aux impératifs écologiques et à l’insécurité foncière rurale. Le droit commun suppose une prise en charge locale du droit, par l’émergence d’une nouvelle régulation juridique découlant d’un partenariat dynamique entre les communautés rurales, les communes et l’Etat.

Le résultat attendu est un processus de droit commun pour une coviabilité socio-écologique. Une coviabilité actuellement rendue précaire, par la mise en œuvre d’un droit inopportun que nous avons précédemment proposé de repenser. Comme le souligne O. Barrière, le droit négocié *“définit au sein d’un espace de régulation, un syncrétisme de valeurs et de modèles de comportement d’«être» et de «devoir-être» concerté entre acteurs locaux, régionaux et nationaux, pour un droit se situant dans une perspective interculturelle, simultanément légitime aux yeux de la communauté et de la nation”*<sup>127</sup>. Le droit commun suppose également, que la régulation juridique résulte d’un consensus entre les acteurs sur des problèmes fonciers et

<sup>123</sup> B. Mazabraud, *De la juridicité*, p.11.

<sup>124</sup> E. Le Roy, *Le tripode juridique*, p. 345.

<sup>125</sup> E. Le Roy, *Pourquoi et comment la juridicité des communs*, p. 14.

<sup>126</sup> Op. cit., p.34

<sup>127</sup> O. Barrière, *Éléments d’une socio-écologie juridique*, op. cit., p. 90.



environnementaux nécessitant une action publique. Dans le droit commun, les rôles et les responsabilités des acteurs sont bien définis. L'action publique se déroule dans un espace foncier bien circonscrit et spécifié et il n'y a point d'ambiguïté sur sa finalité.

### ***B. De nouveaux paradigmes juridiques à introduire dans le droit foncier et le droit de l'environnement***

La construction du droit commun conduit à l'introduction de nouveaux paradigmes en harmonie avec l'endogénéité juridique, les principes de la décentralisation et les exigences de l'Etat de droit. A ce sujet, J. Vanderlinden estime que, *“ le positivisme a (...) conduit les sociétés africaines à trop d'impasses les éloignant de leur nature profonde pour qu'il faille en conserver les paradigmes ”*<sup>128</sup>. Pour L. Binet, *“ un paradigme est constitué par ce que les membres d'une communauté scientifique possèdent en commun et qu'on identifie communément à la théorie ou à l'ensemble des théories qu'un groupe scientifique partage ”*<sup>129</sup>. Les paradigmes juridiques doivent être entérinés par les juristes béninois et les acteurs des autres disciplines notamment, de la sociologie et de l'écologie. Le droit commun qui en est issue, est une jonction entre les légitimités locales, la légalité étatique et les engagements internationaux du pays en matière foncière et environnementale.

Repenser<sup>130</sup> ou inventer le droit<sup>131</sup>, conduit le législateur béninois à reconnaître et accepter la réalité d'une pluralité de sources de droit ayant emprise sur les mêmes champs de régulation juridique. Penser le droit positif conduit le législateur à prendre conscience de l'impossibilité d'assurer par la seule légalité étatique, la coviabilité des systèmes sociaux et écologiques. D'où la nécessité pour l'Etat, d'instaurer un dialogue permanent et constructif avec les communes et les communautés rurales pour décider ensemble, des mesures juridiques les mieux adaptées aux contraintes foncières et environnementales.

Repenser le droit en négociant les mesures juridiques suppose enfin, de rompre définitivement avec les paradigmes juridiques qui empêchent la résilience du système juridique face à l'insécurité foncière, aux crises écologiques et aux changements climatiques. La négociation a pour objectif de joindre la légalité étatique aux légitimités locales. Repenser ou inventer le droit positif, implique d'introduire des mesures juridiques négociées dans le droit de l'Etat et de définir les mécanismes de leur mise en œuvre concertée. Ainsi, d'une normativité imposée par le haut (Etat) et fondée sur des paradigmes exogènes, le législateur compose désormais avec les pluralités juridiques qui existent. Ce qui lui permet d'opérer, sur la base des sources de droit qui se présentent à lui, des choix de politique et de réforme qui garantissent à la fois, les droits fonciers des communautés rurales et l'intérêt écologique national.

Des raisons d'effectivité et d'efficience des actions publiques justifient d'associer intimement les communes et les communautés au processus de définition de la régulation juridique. La participation active des acteurs locaux à la production des mesures juridiques permet leur acceptation sociale, garantit la stabilité de la régulation juridique et pacifie les rapports fonciers et environnementaux. Mais l'implication des acteurs communautaires ne peut advenir qu'à travers un processus dialogique fait de concertations et de consensus autour des mesures juridiques.

---

<sup>128</sup> J. Vanderlinden, op. cit., p.9

<sup>129</sup> C. Binet, *La thématique des transformations du droit*, p.919.

<sup>130</sup> C. Kuyu, *Repenser les droits africains pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, p. 1.

<sup>131</sup> O. Barrière et C. Barrière, *Un droit à inventer*, op. cit., p.476.



Dans le processus de négociation, les droits fonciers endogènes ne sont plus perçus comme une excroissance du droit positif mais, comme une opportunité pour le législateur de dénicher des régulations endogènes nécessaires à la reconstruction de l'édifice juridique. Pour repenser le droit en prenant la négociation comme outil de construction de l'édifice juridique, il importe de partir de situations foncières et environnementales concrètes auxquelles des solutions juridiques adaptées doivent être trouvées. Dans cette perspective, notre travail s'appuie sur des recherches empiriques principalement, au niveau des domaines forestiers de l'Etat (forêts classées, périmètres de reboisement et réserves de biosphère) et des patrimoines fonciers communs qui sont actuellement menacés.

### **C. Une problématique orientée vers un droit commun de coviabilité socio-écologique**

L'urgence écologique et l'insécurité foncière sous-tendent ainsi, l'idée d'une refondation d'un droit positif lacunaire, avec la négociation comme outil de dialogue et de prise de décision en vue d'une régulation juridique consensuelle et appropriée. La négociation dans la régulation juridique vise l'atténuation (à défaut de le faire disparaître complètement) des complexes et préjugés juridiques résultant de l'imposition de la culture juridique occidentale et du manque de perspective pour l'affranchissement du droit de l'Etat dans un contexte marqué par l'urgence écologique. La négociation dans la régulation juridique vise également, une prise de conscience politique des crises écologiques qui sont de nature à compromettre définitivement l'accès des populations aux ressources naturelles si rien n'est fait. La négociation dans la régulation juridique foncière et environnementale vise enfin, la construction d'une nouvelle normativité à partir des légitimités locales, des principes de la décentralisation et de l'internalisation des engagements internationaux de l'Etat. La finalité de la négociation dans la régulation juridique est d'aboutir, sur la base de paradigmes et de théories juridiques faisant consensus, à des mesures juridiques de viabilité conjointe des systèmes sociaux et écologiques. La mise en œuvre du processus de négociation inclut les mécanismes de fonctionnement des systèmes juridiques endogènes pour dégager dans les pratiques, les coutumes et les habitus, les régulations qui peuvent être juridicisés pour la construction du droit commun.

La projection du droit vers une perspective environnementale permet d'assurer, dans un contexte de légitimité des mesures juridiques, une protection optimum aux écosystèmes, aux biotopes et à la diversité biologique. Une double clarification foncière et environnementale s'impose pour l'assurance d'une viabilité conjointe des systèmes sociaux et écologiques. Face à ces deux problématiques indissociables, le droit positif ne peut plus se réduire *"à accroître le nombre de conventions internationales, ni de développer la masse corporelle législative et réglementaire afin de répondre au dilemme du comportement de l'homme et des sociétés humaines sur les systèmes écologiques ou la biosphère"*<sup>132</sup>. Le droit commun ne peut non plus se réduire à une simple transposition des orientations et principes des instruments juridiques internationaux et régionaux de protection de l'environnement. Il est fondamental que ces principes et orientations trouvent des points d'ancrage qui sortent de l'englobement ou de la globalisation, les enjeux fonciers et environnementaux locaux.

### **D. Une régulation juridique pour un droit de coviabilité socio-écologique à coconstruire**

Le droit commun doit tendre vers des normes consensuelles issues de politiques et réformes inclusives. Les attributs de droit commun proviennent de la socialisation des mesures juridiques. La valorisation des résultats de recherches empiriques permet d'aboutir à cette

---

<sup>132</sup> O. Barrière, *Eléments d'une socio-écologie juridique*, op.cit., p.13.

socialisation des normes juridiques à travers une approche en anthropologie juridique des régulations foncières et environnementales. Le droit commun se construit avec la participation active des communautés rurales, des communes, de l'Etat et de la communauté internationale.

En attendant d'explicitier la corrélation entre le droit commun et les valeurs et standards des sociétés dans une analyse juridique dépassant le cadre de la dogmatique juridique, nous pouvons déjà noter, que la facture est lourde de subordonner une législation nationale aux exigences d'un modèle de développement exogène. Nous estimons que l'addiction sans réserve aux valeurs exogènes, conduit à l'extinction d'une diversité juridique endogène et authentique. Elle participe également, aux gaspillages des ressources foncières et environnementales tout en compromettant le droit des générations présente et future à des ressources naturelles de qualité.

Construire la légalité à partir des légitimités locales permet d'inscrire le droit positif national dans une perspective dynamique par le rétablissement de l'équilibre de position des acteurs lors de la construction de l'édifice juridique. L'entre-deux juridique signifie pour les acteurs des diverses échelles de régulation juridique, des concessions réciproques sous-tendues par un enjeu commun, celui de la coviabilité socio-écologique. C'est cette trilogie constituée par la participation populaire, la décentralisation et le pouvoir régalien de l'Etat dans la gestion foncière et environnementale que nous nous proposons de construire, à travers la négociation des mesures juridiques.

Les légitimités locales, la décentralisation et les moyens propres de l'Etat sont des déterminants de base pour définir des politiques et des réformes susceptibles de générer des actions publiques efficaces et efficientes grâce à des mesures juridiques adaptées au contexte du pays. La reconstruction de l'édifice juridique sur la base de ces trois déterminants garantit l'identité et la souveraineté juridiques nationales.

Le droit positif doit être projeté dans une dynamique qui lui permet de se reconnaître et de se stabiliser dans la galaxie des cultures juridiques qui existent dans le monde. Cette perspective juridique suppose, pour le juriste béninois, habitué à la rectitude du droit occidental et opérant dans un contexte de flexibilité et d'adaptabilité des pratiques locales, de sortir de son cadre traditionnel d'analyse du droit (dogmatique et casuistique), pour mener des investigations empiriques permettant d'appréhender les systèmes juridiques endogènes et leur mode de fonctionnement. Les résultats des recherches de terrains, lorsqu'ils sont obtenus sans parti pris, sans complexe ni préjugé, fortifient la fondation de l'édifice juridique et permettent d'adapter le droit à son contexte.

La reconstruction de l'édifice juridique recommande que soient définies des politiques et des normes consensuelles et socialement acceptables. L'avenir de l'homme, des écosystèmes et des diversités biologiques du pays en dépend. Nous en déduisons que, la recherche d'une articulation cohérente entre les enjeux de l'Etat, des communes et des communautés rurales est le fondement et la raison d'être de toute politique de coviabilité socio-écologique. C'est pour cette raison qu'il est important d'obtenir l'accord des différents acteurs sur les fondamentaux d'une gestion foncière et environnementale durable. La participation à la prise de décision, lors de la définition des politiques et des réformes, permet aux acteurs de prendre la mesure de leurs droits et de leurs obligations dans la mise en œuvre des mesures juridiques arrêtées de commun accord.

La définition participative des normes juridiques a l'avantage de clarifier les positions et les intérêts de chacun des acteurs ou de groupes d'acteurs. La participation à la prise de décision permet également, à chaque acteur, de mesurer les contraintes liées à l'expression des enjeux et des défis communs. La participation à la prise de décision permet enfin, de mesurer les moyens de l'harmonisation des points de convergence et les possibilités d'aplanissement des divergences de vues et de pratiques.

Notre but, en insistant sur la participation des acteurs à la prise de décision et à leur mise en œuvre, est de parvenir à une articulation cohérente des trois échelles de régulation dans l'intérêt des écosystèmes et des diversités biologiques. Comme le souligne O. Barrière, *"l'articulation d'une régulation locale à une régulation environnementale supra locale constitue un enjeu de co-construction se fondant à la fois sur l'état des ressources et sur une « acceptation sociale »"*<sup>133</sup>. Ceci permet de développer des mécanismes juridico-institutionnels de protection des milieux, d'accès aux ressources naturelles, de prévenir les conflits et disposer d'institutions de règlement consensuel des conflits qui surviennent. L'état de dégradation des ressources biologiques des patrimoines forestiers communs et des réserves de biosphère, justifie que le droit soit coconstruit pour assurer l'efficacité de la défense de l'intérêt écologique.

L'urgence des problématiques foncière et environnementale n'autorise plus une guerre de représentation du droit. Elle n'autorise non plus l'utilisation abusive de la violence légitime par laquelle l'Etat entend affirmer son autorité sur les acteurs communautaires et communaux. L'urgence de la question incite plutôt, à un dialogue responsable entre tous les acteurs, à un engagement assez fort pouvant déboucher sur un consensus se traduisant par une durabilité des mesures juridiques. Le défi commun et obligatoire pour tous les acteurs, reste l'assurance d'une viabilité conjointe des systèmes sociaux et écologiques sur la base de mesures juridiques à la fois légitimes et légales.

La finalité d'une telle démarche est d'aboutir à la définition consensuelle des matériaux indispensables à la co-construction de l'édifice juridique. La solidité de l'édifice est fonction du degré de participation active des acteurs fonciers et de leur engagement à faire face aux crises foncières et environnementales. Comme nous le soulignons, la construction de l'édifice juridique se réalise à travers un processus de dialogue, de mise en confiance et d'incitation à la prise de décision engageant collectivement et individuellement les communautés, les communes et l'Etat.

La négociation apparaît dans le contexte béninois, comme l'outil privilégié permettant d'aboutir à un droit commun, à travers un jeu d'échelles de régulation juridique. Le jeu part obligatoirement de l'endogénéité juridique pour des régulations prenant en compte de façon graduelle, le finage, le terroir, les territoires communaux et étatiques. Sur la base des principes de la décentralisation, des exigences de l'Etat de droit et des engagements internationaux, la régulation juridique s'appuie sur les droits de gestion intentionnelle des autorités de chaque niveau de régulation. De façon pratique, il est question de partir des arrangements sociaux de base pour réécrire le droit positif national à travers leur formalisation. La négociation dans la régulation juridique conforte la position du juriste qui recherche une solution idoine à la question de l'inadaptation du droit positif aux nouveaux défis fonciers et environnementaux.

D'après P. Martin, *" la négociation est, avec le pluralisme juridique, un des attributs du droit postmoderne. Elle participe d'une mise en cause de l'hétéronomie, ce qui signifie que la force*

---

<sup>133</sup> O. Barrière, *Eléments d'une socio-écologie juridique*, Op. cit., p.177.

de la norme juridique dépend désormais du consensus qui l'entoure<sup>134</sup>. Selon O. Barrière, «sur la régulation, la négociation se définit concrètement par la prise en compte, de façon fonctionnelle, des représentations et de l'entendement des règles et procédures des parties ayant des objectifs déferents, voire contradictoires, pour parvenir à un accord sur ce qu'il est possible de « mettre en règles »<sup>135</sup>. Pour S. Aubert, «la négociation patrimoniale, [...] vise l'harmonisation de normes issues de systèmes juridiques pluraux préexistants, grâce à la formulation et à l'appropriation d'un projet téléologique commun à l'ensemble des acteurs impliqués par la gestion d'un espace de forêt, partie intégrante d'un terroir précisément délimité<sup>136</sup>».

Le droit sous-tendu par la négociation et le consensus autour des mesures juridiques, met les acteurs en confiance et améliore les rapports des sociétés aux milieux. Mais, pour orienter le droit positif vers la coviabilité socio-écologique, il faut une forte volonté politique et une multidisciplinarité, que le seul cadre de cette thèse ne peut suffire à donner une réponse globale et définitive. Cependant, ce travail ouvre le débat de l'efficacité relative des politiques et des réformes actuelles. Il conforte notre position sur la nécessité de repenser les droits fonciers africains et le droit foncier béninois en particulier. En cela, la présente thèse participe à la recherche du minimum commun juridique qui permet de relier la légalité étatique aux légitimités locales, de fonder le droit dans son contexte sociologique et écologique. Ce minimum commun juridique est nécessaire pour donner sens à la coviabilité socio-écologique qui est actuellement menacée par un droit positif inadéquat.

### **III. Une approche de construction du droit commun à baser sur des recherches empiriques et des modèles techniques**

Pour répondre à la problématique foncière et environnementales, la représentativité des assiettes de la régulation juridique est fondamentale pour appréhender de façon objective, les différentes maîtrises, les perceptions et les représentations de tous les acteurs. Une démarche juridico-écologique et anthropologique permet de conforter les hypothèse de base et de tendre vers un droit commun de coviabilité.

#### **A. Des sites représentatifs des situations foncière-environnementales du pays**

Trois catégories de zones ont été choisies pour les enquêtes de terrain et l'expérimentation du droit commun : les réserves de biosphère du W et de la Pendjari, les massifs forestiers du Moyens Ouémé et le département du Borgou (cf. carte n° 2 ci-dessous). Le choix de ces zones s'explique par le fait qu'elles constituent les derniers refuges de la diversité biologique du pays. Le fait que ces zones soient le lieu de convergence des migrations agricoles, des transhumances transfrontalières et l'objet d'atteintes multiples menaces, justifie que des mesures juridiques adéquates soient rapidement prises.

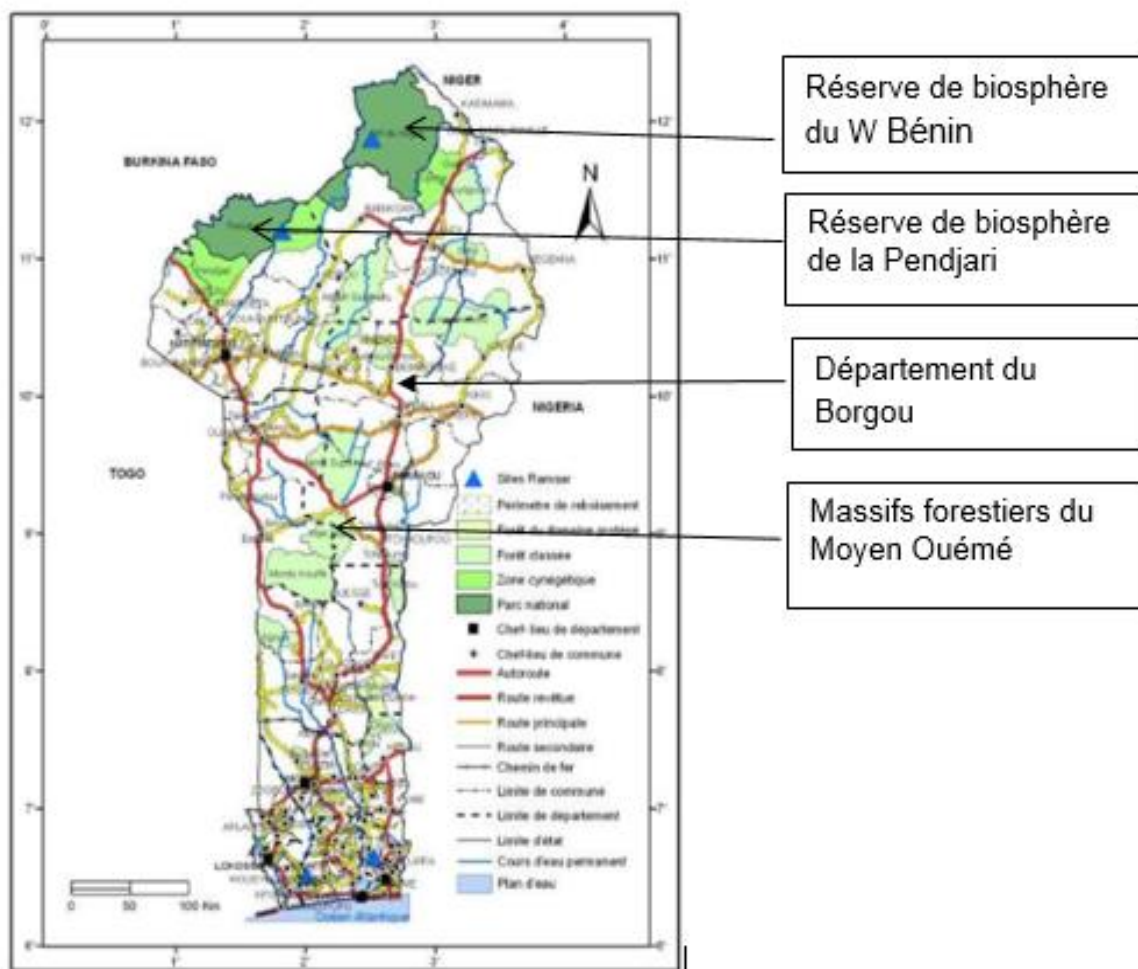
Le droit intervient ici, pour définir les bases d'une construction juridique originale à laquelle toutes les composantes de la société adhèrent et appliquent les mesures arrêtées de commun accord, en toute responsabilité et en toute connaissance de cause. Cette construction juridique est pensée, au-delà du caractère inclusif recherché dans la définition des mesures juridiques, comme une perspective de coviabilité socio-écologique.

<sup>134</sup> P. Martin, *Le dialogue social*, p. 26.

<sup>135</sup> O. Barrière, *Éléments d'une socio-écologie juridique*, op. cit., p 177.

<sup>136</sup> S. Aubert, *La négociation patrimoniale à Madagascar*, p.110.

La carte 2 ci-dessous, indique les principales zones d'enquête et d'expérimentation du droit commun.



**Carte 2:** Zones principales de recherche/action sur le droit commun

**Source :** Elaborée à partir de la carte des aires protégées du Bénin.

Dans la perspective de l'établissement d'un pont entre le droit étatique et l'endogénéité juridique, une approche socio anthropologique permet de valoriser les valeurs et standards endogènes et d'inscrire le droit dans une perspective juridique plus environnementale. Le droit commun est l'aboutissement de la jonction de la légalité étatique et des légitimités locales suite, à une confrontation des normes du droit positif aux réalités de terrain.

### **B. Deux hypothèses pour répondre à la problématique foncière et environnementale**

Le champ scientifique auquel cette recherche finalisée vise à apporter une contribution juridique est la jonction entre la légalité étatique et les légitimités locales dans une vision de coviabilité socio-écologique. Dans cette perspective, nous avançons deux hypothèses :

**Première hypothèse :** Le droit foncier et le droit de l'environnement en l'état, sont fictif car, ils ne font pas consensus au niveau des collectivités décentralisées et des communautés rurales. L'analyse du droit foncier et du droit de l'environnement permet de mettre en exergue la cohérence interne du système juridique et sa capacité réelle à générer des mesures juridiques en harmonie avec son ossature. A l'état des lieux des instruments juridiques relatifs au foncier et à l'environnement, l'analyse de leur application par le juge est une suite logique pour



mesurer leur efficacité. Les décisions des tribunaux judiciaires sur des questions foncières et environnementales constituent ainsi, une source importante d'appréciation de la qualité des mesures juridiques et de leur compatibilité avec les réalités socioculturelles nationales. De même, les pratiques des administrations publiques chargées des questions foncières et environnementales sont analysées dans la mise en œuvre des mesures juridiques. Il faut cependant, dépasser cette dogmatique et cette casuistique pour des raisons de faible résilience du système juridique. Face à l'insécurité foncière et aux impératifs écologiques, il y a nécessité de procéder à la réécriture du droit de l'Etat qui est actuellement exclusif de l'endogénéité juridique.

**Deuxième hypothèse :** La co-construction du droit est l'alternative incontournable pour l'avènement d'un droit commun inclusif et résilient à l'insécurité foncière, aux crises écologiques et aux changements climatiques. Le caractère inclusif du droit commun assure les conditions favorables du rétablissement de la coviabilité socio-écologique. Partant de cette deuxième hypothèse, nous nous proposons de compléter la recherche juridique par une approche empirique du droit.

### **C. Une approche méthodologique basée sur l'écologie et l'anthropologie juridique**

L'approche méthodologique est centrée sur les sociétés, les milieux et les interactions des systèmes sociaux et écologiques. Elle prend en compte les représentations et les pratiques des acteurs communaux et communautaires dont les enjeux fonciers et environnementaux sont souvent occultés dans les documents de politique et de réforme. La démarche prend également en compte, l'état des ressources naturelles et les voies et moyens de leur régénération pour une conservation et une utilisation durable. Comme le souligne A. Ross, *"Ainsi se précise l'objet d'une philosophie critique du droit. Il doit consister justement dans cette interprétation nouvelle des représentations de validité, puis dans la solution, rendue ainsi possible, des antinomies de la théorie du droit, et enfin dans la reconstruction des catégories juridiques fondamentales"*<sup>137</sup>.

La recherche empirique sur les systèmes juridiques endogènes combine la capitalisation des acquis de nos expériences antérieures de terrain, les informations qualitatives obtenues à travers des entretiens individuels ou de groupe et les données quantitatives issues des questionnaires administrés au niveau des sites retenus pour la recherche. L'analyse et le croisement de ces différentes données permet d'avoir un premier éclairage sur les représentations et les pratiques des acteurs notamment sur l'endogénéité juridique. L'objectif est d'ébaucher, à partir de ces données, un modèle interprétatif du droit commun c'est-à-dire, découvrir dans les coutumes, les pratiques locales et les habitus ceux qui relèvent du droit et qui peuvent être exploités pour la définition des politiques et réformes consensuelles et responsables.

La recherche de la juridicité dans les systèmes juridiques endogènes prend en compte deux types de sites faisant objet de beaucoup de convoitises et de pressions anthropiques très fortes. D'un côté, les patrimoines fonciers communs regroupant les terres lignagères et les réserves villageoises des massifs forestiers du Moyen Ouémé et de l'autre, les réserves de biosphère de la Pendjari et du W. Le choix de ces différents sites répond au double souci de tenir compte de la diversité des situations foncières et environnementales et des enjeux liés

---

<sup>137</sup> G. Tusseau, « La théorie des normes de compétence d'Alf Ross », p1 ; cité dans Alf Ross, *Introduction à l'empirisme juridique. Textes théoriques*. Dir. et trad. fr. Eric Millard & Elza Matzner. Paris: L.G.D.J. & Bruxelles: Bruylant (La pensée juridique) 2004, p.26.



aux spécificités de chaque site ainsi que des défis normatifs à relever par les acteurs communautaires, communaux et étatiques. Cette recherche s'appuie sur (i) des travaux de terrain sous forme d'enquêtes socio foncières et environnementales approfondies, (ii) d'exploitation de bases de données sur le foncier et l'environnement, issues des expériences de sécurisation foncière menées dans le cadre des projets et programmes<sup>138</sup>, (iii) et de causeries et d'ateliers thématiques sur la base des résultats d'enquêtes. La théorie des maîtrises foncières et environnementales dégagée par M. Barrière, a aidé à faire une relecture des rapports foncier-environnementaux des acteurs fonciers de ces différents sites.

Centrée sur les acteurs fonciers et les ressources naturelles qu'ils contrôlent, la démarche que nous avons adoptée est d'abord participative. Elle se base les référents juridiques, les principes de la décentralisation et des exigences de l'Etat de droit. Le but est d'obtenir un consensus autour des régulons juridiques négociés à l'échelle locale pour gérer les terres et les ressources naturelles. La démarche adoptée est également comparative et intégrative en ce qu'elle confronte les données législatives et réglementaires aux pratiques et habitus et coutumes des acteurs locaux. Le but est également d'obtenir un substrat de régulons juridiques pouvant servir d'assiette pour la définition des chartes de territoire ou des conventions locales d'environnement. Ces régulons juridiques serviront par la suite, de fondement aux politiques et réformes dont les actions publiques sont ainsi légitimées.

Notre démarche méthodologique s'appuie donc, sur des cas concrets de problématiques foncières et environnementales pour adapter les solutions aux problèmes à la base des actions publiques retenues. En fonction des problématiques des divers champs d'investigation, cette approche accorde une attention soutenue aux perceptions et représentations des acteurs locaux ainsi qu'aux jeux de pouvoirs qui se jouent entre ceux-ci, les communes et l'Etat. La finalité est de disposer de modèles techniques pour la prise en compte de l'endogénéité juridique dans les politiques et réformes, pour la formalisation des arrangements sociaux, la défense de l'intérêt écologique et la prise en charge transparente des conflits fonciers ruraux. Dans cette perspective, notre travail porte d'abord, un regard critique sur le droit foncier et le droit de l'environnement, lesquels ne font pas consensus au niveau local (**Partie I**). Nous établissons ensuite, la possibilité de dépasser la fiction juridique par la réécriture de la régulation foncière et environnementale sur la base de l'endogénéité juridique. Dans ce sens, la participation populaire, la décentralisation et les exigences de l'Etat de droit constituent des paramètres qui peuvent s'allier pour la construction d'un droit commun de coviabilité socio-écologique (**Partie II**).

---

<sup>138</sup> Les résultats des projets et programmes suivants ont été exploités : PGRN, PGTRN, ProCGRN, Projet 300 Plans fonciers ruraux, ProAgri Pendjari et RBT/WAP.

## PARTIE I. UN DROIT FONCIER ET UN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT NE FAISANT PAS CONSENSUS A L'ECHELLE LOCALE

La réforme du cadre juridique du foncier, recommandée par la Déclaration de Politique Foncière et Domaniale<sup>139</sup> sur le constat de la caducité, de l'éparpillement et de la faible application des instruments juridiques, aurait dû aboutir à des choix politiques et normatifs cohérents et négociés entre l'Etat, les communes et les communautés rurales. Or, cette Déclaration comportait en elle-même déjà, les germes de l'échec d'une véritable réforme foncière, du fait de ses contradictions et incohérences internes. Loin d'avoir recherché une unification du régime foncier, la Déclaration a suggéré expressément, l'élaboration d'un code unique, qui *"consacrera le régime de l'immatriculation fondé sur la propriété privée à partir des deux régimes fonciers existant"* et dans lequel, *"la détention coutumière sera reconnue et protégée"*<sup>140</sup>. Si l'option pour une politique foncière libérale est sans ambiguïté, la protection de la détention coutumière sur la base de cette politique, peut paraître contradictoire. Ls être une contradiction. En effet, l'immatriculation foncière convient parfaitement à l'appropriation privative de la terre. Mais en milieu rural, la gestion des terres repose essentiellement, sur une approche patrimoniale fondée sur des pratiques locales, des coutumes et des habits. Toute perspective d'unification du droit signifierait au préalable, le règlement des questions de mécanismes et de procédures de jonction des systèmes juridiques qui coexistent. La problématique de l'unification de la régulation juridique reste entière, compte tenu de l'exogénéité des référents juridiques à laquelle a abouti le livre blanc de politique foncière et domaniale. L'exogénéité des théories et des concepts juridiques relance le débat de la légitimité sociale des politiques et réformes de leur capacité de résilience au divorce des sociétés et des milieux **(Titre1)**. Les incohérences internes des politiques et des réformes et leurs écarts d'avec l'endogénéité juridique rendent assez difficile, l'éclosion d'un droit commun de coviabilité socio-écologique **(Titre2)**.

<sup>139</sup> Décret n° 2009-693 du 31 décembre 2009 portant approbation de la lettre de cadrage de la réforme foncière du Bénin et Décret n°2010-329 du 19 juillet 2010 portant approbation de la Déclaration de la Politique Foncière et Domaniale.

<sup>140</sup> MUHRFLEC, *Livre blanc de politique foncière et domaniale*, pp.116 et 117.

## TITRE I- DES POLITIQUES ET REFORMES FONCIERE-ENVIRONNEMENTALES EXCLUANT L'ENDOGENEITE JURIDIQUE

L'histoire des politiques et des réformes foncières et environnementales du Bénin a été marquée par trois périodes importantes qui ont contribué à l'image tronquée du droit positif. Avant l'avènement de ces réformes, la période précoloniale correspondait à la gestion des ressources foncières suivant des valeurs et des standards endogènes. Les principes endogènes, mettent en exergue le caractère sacré de la terre et la primauté des droits fonciers (droit d'exclure) du premier occupant. Au droit d'exclure résultant de la première occupation, sont rattachés des droits d'exploitation, de prélèvement ou de passage rendus possibles, par le jeu des arrangements sociaux.

Dans ce système foncier d'origine ancestrale, les lignages et leurs démembrements constituent le cadre habituel de circulation des ressources foncières et environnementales, de prévention et de règlement des conflits fonciers. Au sein de ces entités lignagères, la terre est un patrimoine commun aux membres passés, présents et futurs du lignage. La terre est une chose commune pour laquelle les intérêts de l'individu s'estompent devant ceux du groupe social auquel il appartient. Le patrimoine foncier lignager appartient à la fois, à chacun et à tous les membres du groupe ; *“personne n'est propriétaire”*<sup>141</sup> au sens que le droit positif donne à la notion de propriété foncière. La notion de propriété foncière met en avant, le droit d'aliéner la chose de la façon de la plus absolue qui est une prérogative absente des systèmes juridiques endogènes. Les patrimoines fonciers communs ne sont non plus des copropriétés mais, des communs destinés à la satisfaction des besoins en ressources et à la reproduction des groupes sociaux. E. Le Roy note que le « *le commun est à penser comme co-activité, et non comme co-appartenance, co-propriété ou co-possession. (...) C'est seulement l'activité pratique des hommes qui peut rendre les choses communes, de même que c'est seulement cette activité pratique qui peut produire un nouveau sujet collectif [pour préciser finalement que] le commun n'est pas un bien* »<sup>142</sup>.

La gestion du commun obéit à une approche de type patrimonial. L'approche patrimoniale assure la stabilité des rapports fonciers dans le cadre d'une agriculture de subsistance, dépourvue de toute intention d'appropriation privative. Les patrimoines fonciers communs répondent à de multiples fonctions destinées à la survie du groupes et à la perpétuation des valeurs et standards qui en font son identité. Ce modèle de gestion, efficace dans le cadre de l'agriculture familiale et des arrangements sociaux, a été contrarié par l'introduction, pendant la colonisation, d'une approche privative de la propriété et par la prééminence de l'Etat en matière foncière et environnementale. L'efficacité du modèle endogène réside dans la stratification du commun en réserves lignagères, en zones agricole, halieutique, socioculturelle et pastorale assortie de règles spécifiques de gestion applicables pour chaque ressource ou espace-ressources. Elle réside dans la quasi-inexistence de profits individuels dans l'exploitation des patrimoines communs. Tout appartient à la fois à chacun et à tous. C'est le sens qu'il faut donner au principe cardinal de la solidarité qui gouverne les rapports des groupes sociaux et leurs rapports avec les milieux.

La colonisation française constitue la période charnière des grands bouleversements dans la gestion des terres et des ressources naturelles et le règlement des conflits y afférents. Elle constitue par conséquent, une période d'acculturation intense pour déstabiliser les principes

<sup>141</sup> O. Barrière, *L'expérience africaine de la gestion des terres*, op. cit., p. 6.

<sup>142</sup> E. Le Roy, *Maîtriser la révolution des Communs dans les rapports fonciers*, p. 7.

de solidarité, du caractère sacré de la terre et de son exo-intransmissibilité. Sur le plan juridique, cette période correspond à l'introduction, dans la littérature et les textes juridiques de l'époque, de concepts et théories juridiques tels que la *"succession d'Etats"*, les *"terres vacantes et sans maître"*, la *"mise en valeur des terres"*, *"l'expropriation pour cause d'utilité publique"*, la *"domanialité publique"* et le *"titre foncier"*. Le titre foncier par exemple, est conçu pour les besoins de généralisation du régime de droit de propriété à des fins de protection des investissements privés agricoles. Tous ces concepts et théories exogènes ont permis à l'Etat colonial et aux entreprises étrangères de se constituer et de conserver des domaines immobiliers importants par le biais des procédures de classement ou d'immatriculation foncière. La mise en œuvre de ces concepts et théories juridiques a entraîné la modification profonde de l'espace foncier auparavant dominé par les patrimoines fonciers communs et la brousse. Le régime du droit de propriété a fait apparaître dans l'espace national, les concepts i) de terres domaniales (parcs nationaux, forêts classées et périmètres de reboisement), contrôlées exclusivement par l'Etat, ii) de terres sous immatriculation, propriété des personnes physiques ou morales et iii) le domaine protégé de l'Etat englobant les terres sous emprise des pratiques locales, des coutumes et des habits. L'avènement de ce nouveau régime de droit de propriété foncière consacre par la même occasion, la fin des brousses qui, sous les effets conjugués de la théorie des *"terres vacantes et sans maître"* et de celle de *"défaut de mise en valeur"*, deviennent des propriétés de l'Etat.

A l'indépendance du pays, ce régime du droit de propriété<sup>143</sup> a été maintenu ainsi que la configuration de l'espace foncier national hormis, le changement de statut des parcs nationaux qui sont devenus au gré des conventions internationales, des Réserves de biosphère, des Sites du patrimoine mondial et des Réserves transfrontalières de biosphère. La gestion étatique des ressources foncières et environnementales a été dirigiste, à partir de la révolution du 26 octobre 1972<sup>144</sup>. Au cours de cette période, toutes les terres du territoire national étaient pratiquement propriété de l'Etat révolutionnaire<sup>145</sup>. L'espace foncier national a fait apparaître, à côté des domaines classés ou immatriculés de l'Etat, des terres sous emprise de l'endogénéité juridique et des terres munies de titres fonciers, les terres d'aménagement rural, les terres des coopératives agricoles et les fermes d'Etat.

L'année 1990<sup>146</sup> marque une nouvelle ère des politiques publiques foncières et environnementales avec l'adoption des approches participatives dans la gestion des domaines forestiers de l'Etat. L'adhésion du pays à de nombreux instruments juridiques internationaux

<sup>143</sup> Cf. Loi n°65-25 du 14 août portant régime de la propriété foncière au Dahomey (Bénin)

<sup>144</sup> La période révolutionnaire (régime militaro-marxiste) est intervenue en 1972 et a pris fin en 1990 avec l'organisation de la conférence des forces vives de la nation.

<sup>145</sup> L'ordonnance n°77-32 du 9 septembre 1977 portant, promulgation de la Loi fondamentale de la République Populaire du Bénin reconnaît à l'Etat, aux coopératives, aux travailleurs individuels, aux nationaux béninois et aux étrangers, le droit à la propriété foncière (article 18). Suivant l'article 19 al 2 de la même ordonnance, *"les ressources minières, les eaux et forêts, les terres incultes et autres ressources naturelles que la loi déclare biens de l'Etat, sont la propriété du peuple tout entier"*. Quant à son article 21 al 1, *"les paysans individuels jouissent du droit de propriété sur leurs terres qu'ils mettent en valeur sur les autres moyens de production"*.

<sup>146</sup> En février 1990 a eu lieu au Bénin, une conférence nationale des forces vives de la nation. Elle a abouti à l'avènement du renouveau démocratique dont l'option est la libéralisation de l'économie, la démocratisation des institutions étatiques et la protection des propriétés individuelles et collectives notamment foncières.

et régionaux et les importantes innovations introduites<sup>147</sup> dans les mesures législatives consacreront une vision plus participative des politiques mais, cette évolution législative n'a pas été suivie d'une prise immédiate de mesures d'application. La ratification des conventions internationales semble alors, relever beaucoup plus d'une stratégie de captation de ressources financières que d'une réelle volonté d'en appliquer les principes cardinaux<sup>148</sup>. Pour H. Blaszkiewicz, qui a analysé les effets de l'aide internationale sur la conservation de la nature dans le parc national du W Bénin, *"les normes internationales sont reprises par les administrations, dans une optique d'attraction des fonds"*<sup>149</sup>. La faiblesse de la volonté politique transparait également dans des documents de politiques foncière et environnementale<sup>150</sup> pourtant postérieurs à ces conventions internationales, documents dans lesquels sont notées des divergences de vision et d'enjeux entre l'Etat, les communes et les communautés rurales (**Chapitre1**). L'opposition dans la manière de penser le droit de l'Etat conduit à des contraintes majeures dans la mise en œuvre des mesures juridiques (**Chapitre2**).

---

<sup>147</sup> Il s'agit par exemple, de l'approche cogestion des réserves de faune qui met en partenariat les populations riveraines, les communes et l'Etat.

<sup>148</sup> Le principe de participation et la décentralisation.

<sup>149</sup> H. Blaszkiewicz, *"L'État, c'est personne"*, p.129.

<sup>150</sup> Parmi ces documents on peut citer, le Livre blanc de la politique foncière et domaniale et la Politique forestière nationale.

## CHAPITRE 1- UNE OPPOSITION DE VISION DES ACTEURS DANS LE LIVRE BLANC DE POLITIQUE FONCIERE ET DOMANIALE

Les nouvelles politiques foncières et environnementales du Bénin ont accordé (dans le papier) une priorité à l'approche participative et à la gestion concertée et décentralisée des ressources naturelles. Lors de l'élaboration du livre blanc de politique foncière et domaniale, l'Etat a privilégié (dans le discours) l'approche participative qui s'inscrit dans la dynamique de la décentralisation. La volonté de l'Etat d'associer les communes et les communautés rurales à la gestion des ressources naturelles transparait également, dans le document de Politique forestière nationale. Dans le document de politique forestière, l'Etat entend rompre *"avec les méthodes directives et conservatrices inefficaces de gestion des forêts et ressources naturelles"*<sup>151</sup>.

En réalité, tous ces documents (livre blanc et politique forestière) ont été élaborés suivant la politique du "top down" c'est-à-dire, une politique orientée du haut vers le bas. A preuve, la responsabilité de la définition de la politique foncière et domaniale du Bénin a été confiée à un comité de pilotage dirigé par un Cabinet d'étude américain Stewart qui a réalisé les études thématiques de base<sup>152</sup>. Le projet de livre blanc de politique foncière et domaniale élaboré par ce comité de pilotage a fait l'objet de restitutions au cours d'ateliers départementaux organisés à l'intention des représentants des communes et des représentants de *"toutes les couches socio-professionnelles"*. Cette version provisoire du livre blanc a été également, restituée *"aux représentants des structures de l'Etat impliquées dans l'administration du foncier afin de recueillir leurs observations, amendements et contributions"*<sup>153</sup>. Pourrait-on parler d'approche participative si, le rôle des administrations, des collectivités territoriales et des communautés rurales s'est limité à apporter des amendements sur un projet de document de politique élaboré sous le contrôle d'un bureau d'étude de droit américain et par surcroît, déconnecté des réalités socio-culturelles nationale ?

Plusieurs observations peuvent être faites sur la capacité intrinsèque de ce cabinet d'étude à produire un document de politique foncière et domaniale répondant aux préoccupations locales en matière de sécurisation foncière et protection de l'environnement qui sont deux problématiques inter liées et interdépendantes dans le contexte du Bénin. Premièrement, le Cabinet Stewart est spécialisé en sûretés immobilières c'est-à-dire, une expertise le prédisposant à des investigations et à des analyses foncières orientées vers le du marché. Ceci constitue déjà en soi, un biais puisque les propositions stratégiques du cabinet ont finalement porté sur le choix du régime de la propriété foncière, dans un environnement socioculturel et écologique dominé par les patrimoines fonciers lignagers. Deuxièmement, la culture juridique américaine des membres de ce cabinet pose quelques difficultés de concordance avec des concepts et théories juridiques d'obédience française et dont

<sup>151</sup> MEHU, *Politique Forestière Nationale*, pp. 8 et 44.

<sup>152</sup> Le projet « Accès au foncier » du MCA-Bénin a commandité sept (07) études dans le cadre de l'élaboration du livre blanc de la politique foncière et domaniale : 1) Etude des structures administratives et du fonctionnement des institutions nationales régionales et décentralisées, 2) Etude sur les procédures de mutation des « titres de propriété et des méthodes d'enregistrement, 3) Etude sur les conflits et leurs modes de règlement ; 4) Elaboration d'une stratégie pour accroître l'accès de la femme à la terre, 5) Etude comparative des options technologiques pour les besoins de la Gestion de l'information foncière, 6) Analyse des modalités d'application de la nouvelle loi n° 2007-3 du 16.10.2007 portant régime foncier rural en zone rurale et leur besoin en financement et 7) Evaluation de la Commission Nationale de transformation de Permis d'Habiter en Titres Fonciers.

<sup>153</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, pp.18 et 19.



l'implémentation sur le plan national était assez difficile. Les barrières linguistiques en rajoutent à ces difficultés conceptuelles et épistémologiques dans les analyses et les choix stratégiques du livre blanc de politique foncière et domaniale.

Sur le plan pratique, le niveau départemental choisi, pour les restitutions de la version provisoire du livre blanc, n'est pas pertinent du point de vue du respect des principes de la décentralisation et de la participation populaire à la gestion durable des terres et des ressources naturelles. La politique du “*top down*” ne permet pas de valoriser des enjeux fonciers et environnementaux spécifiques et d'obtenir en conséquence, des mesures juridiques contextualisées et adaptées à chaque niveau de régulation juridique.

Par les jeux de pouvoirs et d'intérêts qui s'affrontent au sommet de l'Etat, il est peu probable que les enjeux fonciers et environnementaux des collectivités territoriales et des communautés rurales puissent être véritablement appréhendés, lors d'une rencontre départementale de représentants présélectionnés, au point de combler les besoins locaux en mesures juridiques. En revanche, les enjeux fonciers de l'Etat ont eu la chance de focaliser toutes les attentions au point d'influencer le contenu du livre blanc de politique foncière et domaniale. La participation populaire et la dimension décentralisation ayant fait défaut, le livre blanc de politique foncière et domaniale a entériné des référents juridiques exogènes au détriment de l'endogénéité juridique (**Section 1**). La relative prise en compte des enjeux fonciers et environnementaux locaux a engendré des mesures juridiques inadaptées et renforcé la dichotomie juridique et institutionnelle que le livre blanc était censé combattre (**Section 2**).

### **Section 1 - Des référents juridiques exogènes contre de l'endogénéité juridique**

Le point commun de toutes les politiques foncières et environnementales élaborées à ce jour, est leur propension à sublimer des référents juridiques exogènes dans un environnement socio-culturel très différent. Le Livre blanc de politique foncière et domaniale et le document de la Politique Forestière Nationale comportent ainsi, des concepts juridiques peu maîtrisés par les administrations publiques et les des communautés rurales. Pourtant, des études socio foncières menées dans le cadre de plusieurs projets et programmes<sup>154</sup> ont révélé le contexte particulier du Bénin qui nécessitait de repenser les paradigmes juridiques et de les réadapter aux besoins en mesures juridiques des acteurs fonciers.

L'endogénéité juridique est très prégnante dans les rapports fonciers et environnementaux malgré des années d'imposition du régime de la propriété foncière hérité du droit colonial. La prédominance de l'approche patrimoniale de gestion des terres et des ressources naturelles sur la logique marchande, constitue une donnée fondamentale qui justifiait l'arrimage des concepts et des théories juridiques utilisés, au contexte de l'endogénéité juridique. E. Le Roy soulignait déjà cette opposition centrale des politiques foncières africaines qui reposent sur deux conceptions de l'appropriation : i) la conception endogène et traditionnelle dans laquelle, l'affectation de l'espace vise principalement à assurer la reproduction du groupe dans ses dimensions matérielles, sociales et idéologiques et, ii) la conception européenne visant essentiellement à traiter l'espace comme un capital à exploiter et à rentabiliser<sup>155</sup>. L'ambivalence des situations foncières béninoises n'a pas mesurée à sa juste valeur dans la

<sup>154</sup> Le nombre de plan fonciers ruraux réalisés par les projets et programmes est de 485 (soit un taux de couverture de 9,16%) : Projet de gestion des ressources naturelles (41 PFR), MCA-Bénin, Projet 300 PFR (294 PFR), Fond d'Investissement Agricole (89 PFR), VNG (34 PFR), Projet de promotion d'une politique foncière responsable (27 PFR).

<sup>155</sup> Le Roy et al., *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, p 33.

nouvelle politique foncière et domaniale. C'est pourquoi, le caractère expéditif<sup>156</sup> des études diagnostics du Cabinet Stewart, ayant conclu au choix du régime foncier et le processus d'adoption peu participatif du livre blanc, font de ce document, un contrat d'adhésion manquant de consensus et de légitimité sociale (§1). Elaboré sous fond de déni de l'endogénéité juridique, le livre blanc, loin de refléter les situations foncières réelles du pays, est beaucoup plus un document de politique à visée hégémonique sur les patrimoines fonciers communs et sur les prérogatives communales en foncière (§2).

### § 1 - Le livre blanc : un contrat d'adhésion sans perspective pour le droit positif

La politique foncière et domaniale du Bénin vise *"un égal droit d'accès au foncier sécurisé, un système fonctionnel et un marché dynamique, générateur d'investissements accrus et de richesse"*<sup>157</sup>. L'objectif de cette politique est multidimensionnel qui se heurte à des contraintes majeures pour son opérationnalisation. L'accès des investisseurs à un foncier sécurisé est difficile à concrétiser dans un contexte où prédominent des transactions foncières orales. La prévention et le règlement des conflits fonciers ruraux est également difficile pour plusieurs raisons : i) les communautés rurales sont peu enclines à soumettre à l'office du juge, des différends fonciers internes aux lignages, ii) les tribunaux judiciaires butent souvent, à l'inexistence de preuves écrites à l'appui des prétentions des parties et iii) au manque de personnel<sup>158</sup>, de moyens matériels et financiers.

L'atteinte de l'objectif de sécurisation par le titre foncier a été subordonnée à la mise en place d'un Comité de pilotage de rédaction du livre blanc de politique foncière et domaniale. Les travaux du comité de pilotage, dirigé par le cabinet Stewart ont abouti à une vision de politique foncière et domaniale<sup>159</sup> orientée vers le marché. Il s'agit bien entendu, d'une imposition de politique foncière et domaniale libérale car en réalité, dans les rapports fonciers des acteurs, le social prédomine sur la dimension économique des terres et des ressources naturelles (A). A l'instar du livre blanc, la politique du top down a été appliquée pour l'élaboration des politiques sectorielles forestière et faunique même si, dans ce dernier secteur, un effort d'implication des acteurs locaux y est assez perceptible (B).

#### A - Une politique foncière et domaniale imposée par le haut

La dépendance financière du pays, lors de la définition des politiques et des réformes, limite considérablement les marges de manœuvre du législateur plus enclin à imiter le droit colonial. Le mimétisme juridique s'interprète à la fois, comme une soumission volontaire au droit colonial et comme une stratégie de captation de ressources financières importantes. Lié par d'importants engagements financiers<sup>160</sup>, le législateur béninois s'est obligé à conformer sa législation aux valeurs et standards du droit colonial et des intérêts fonciers des acteurs les

<sup>156</sup> Aucune étude n'est commanditée spécialement pour systèmes juridiques endogènes.

<sup>157</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p.13.

<sup>158</sup> Selon les statistiques du Ministère chargé de la justice (2017), le Bénin compte actuellement 151 magistrats pour une population estimée en 2013 à 10 008 749 habitants. Le ratio juge/population donne un juge pour 66 283 personnes.

<sup>159</sup> La vision de politique foncière et domaniale est définie comme suit : *«Le Bénin, à l'horizon 2050, est caractérisé par un égal droit d'accès au foncier sécurisé, un système fonctionnel et un marché dynamique, générateur d'investissements accrus et de richesse»*. L'objectif général de cette politique est d'assurer un accès équitable au foncier, la sécurisation des investissements, la gestion efficace des conflits fonciers, afin de contribuer à la réduction de la pauvreté, à la consolidation de la paix sociale et à la réalisation d'un développement intégré et durable.

<sup>160</sup> Le financement du MCA Bénin était d'un montant de 176 milliards de francs CFA.

plus puissants<sup>161</sup>. Par ce mimétisme, des concepts et théories juridiques ayant très peu de concordance avec l'endogénéité juridique sont maintenus et confortés dans le droit positif béninois. Ce forcing juridique crée, dans la mise en œuvre des mesures juridiques, des rapports complexes entre l'Etat central, les communes et les communautés rurales. La confrontation permanente entre ces principaux groupes d'intérêts divergents est le produit d'une option juridique dépendante de l'aide extérieure **(1)** qui a engendré des politiques et réformes foncières peu participatives **(2)**.

### **1 - Une politique foncière dépendante de l'aide internationale**

Pour la définition des politiques et réformes foncières, le recours aux financements extérieurs est systématique et récurrent. Dans les années 1990, la réforme du foncier ayant abouti à l'adoption de la loi sur le régime foncier rural a été principalement l'œuvre du Programme des Nations Unies pour le Développement, de la Banque Mondiale, de la Coopération allemande et de l'Agence Française de Développement) à travers le financement du Projet de Gestion des Ressources Naturelles. Ce projet avait une double mission : i) le renforcement institutionnel, y compris la révision, la promulgation et l'application de textes législatifs, l'élaboration des politiques, et le renforcement des capacités de planification et de suivi-évaluation et, ii) l'identification et la mise en œuvre d'actions pilotes, capables de promouvoir l'utilisation durable des ressources agro-sylvo-pastorales et de contribuer à endiguer la dégradation des ressources naturelles renouvelables<sup>162</sup>. Dans ce cadre, des actions pilotes d'établissement de plans fonciers ruraux ont été menées dans les zones d'intervention du projet. Par la suite, plusieurs autres projets, tels que le Projet de Gestion des Forêts et Terroirs Riverains (PGFTR) et le Projet Conservation et Gestion des Ressources Naturelles (ProCGRN), ont permis l'opérationnalisation de l'outil "*plan foncier rural*" dans une soixantaine de villages des départements de l'Atacora et de la Donga.

L'argument qui sous-tend l'expérimentation de l'outil "*plan foncier rural*" est le lien qu'on établit entre sécurité foncière et l'essor des investissements sur le capital terre. L'outil plan foncier rural devrait permettre de mobiliser les informations socio foncières nécessaires à l'élaboration d'une loi foncière spécifique, répondant aux besoins de sécurité foncière des communautés rurales. Les arguments qui sous-tendent cette nouvelle initiative législative, sont relatifs à la complexité de la procédure d'établissement du titre foncier et au coût exorbitant de son obtention par les communautés rurales. Cependant, ces arguments sur le coût et la complexité de la procédure sont récurrents. Le législateur colonial avait déjà conclu à la difficulté pour les indigènes, de respecter les obligations liées à cette procédure d'immatriculation. Il avait eu le mérite de soulever la question de l'adéquation du régime de l'immatriculation foncière avec les habitudes sociales des "indigènes". L'institution du livret foncier indigène<sup>163</sup> par le législateur colonial entraînait ainsi, dans le cadre d'une transition au titre foncier, comme une alternative provisoire à la procédure de l'immatriculation foncière.

L'avènement de la loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural remédiait à ces contraintes de coût et de procédure des textes antérieurs, en instituant le plan foncier rural dont l'aboutissement est la délivrance de certificats fonciers ruraux, titres transitoires

---

<sup>161</sup> On peut citer parmi ces acteurs, les investisseurs internationaux et nationaux, l'élite nationale (ministères sectoriels, notaires, géomètres experts, élus locaux, commerçants, confessions religieuses etc.), l'Etat central et dans une moindre mesure, les collectivités décentralisées.

<sup>162</sup> Banque Mondiale, 1992, p.12.

<sup>163</sup> Décret n° 55-580 du 20.5.1955 portant réorganisation foncière et domaniale en AOF et AEF, BOC, 1956, p. 1806.

également au titre foncier. Si cette nouvelle loi avait eu le mérite d'avoir organisé spécifiquement le foncier rural et reconnu juridiquement les terres rurales détenues suivant les coutumes et pratiques locales, elle péchait en revanche, par le dualisme juridique qu'elle consacrait et, par l'absence d'un document préalable de politique qui lui aurait servi de boussole. Pour A. Gbaguidi, *"Le dualisme juridique en matière foncière soulève toujours des difficultés dans le choix d'une politique foncière efficace"*<sup>164</sup>. Dans le même sens, le Livre blanc de politique foncière et domaniale a énuméré une vingtaine de faiblesses de la législation foncière au nombre desquelles figurent, les multiples changements institutionnels, le dualisme juridique et les pesanteurs historiques, humaines et sociales liées à la terre et les difficultés des transactions et mutations foncières<sup>165</sup>. Le code foncier et domanial issu de ce livre, n'a pas réussi à régler cette question du dualisme juridique. En effet, suivant l'article 5 du code, l'Etat détient le territoire national en vue notamment, de la garantie du droit de propriété des personnes physiques, des collectivités morales de droit privé acquis suivant les règles coutumières.

A travers le livre blanc de politique foncière et domaniale, l'Etat entendait régler les questions de dualisme de régimes fonciers et d'éparpillement des instruments juridiques sur le foncier en se basant sur les financements extérieurs. Ainsi, le nouveau code foncier et domanial a été voté et promulgué avec l'appui financier du Millenium Challenge Corporation à travers le Millenium Challenge Account Bénin<sup>166</sup>. Directement lié à la présidence de la république, le Millenium Challenge Account Bénin a pu éviter la lourdeur de l'appareil administratif pour faire voter, en procédure d'urgence, le code foncier et domanial. Des ateliers thématiques organisés avec l'appui des partenaires techniques et financiers, ont permis d'élaborer les avant-projets de décrets d'application du code foncier et domanial qui sont définitivement adoptés en conseil des ministres.

A la fin du premier compact du MCA Bénin en février 2012, une Unité de Coordination de la Formulation du deuxième Programme et du Suivi des Réformes a été mise en place pour assurer la poursuite des réformes et contribuer à la finalisation du projet de code de l'aménagement et de l'urbanisme. Cette Unité a obtenu un appui financier de l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas pour la mise en œuvre du Projet de Consolidation des Acquis et Actions de Sécurisation Foncières (PCASF). La célérité avec laquelle ces instruments juridiques sont élaborés et vulgarisés, toujours avec l'appui des bailleurs de fonds, dénote de la volonté de ses auteurs de rompre définitivement avec les pratiques locales de gestion des terres pour asseoir un droit positif répondant aux aspirations de l'Etat de faire de la terre un actif monnayable<sup>167</sup>.

La réforme institutionnelle était également, tributaire des financements extérieurs. L'accompagnement des partenaires techniques et financiers a été fortement recommandé, par les rédacteurs du livre blanc, afin d'assurer la mise en place des institutions (ANDF, BCDF, CoGeF, SVGF etc.), leur dotation en équipements et moyens roulants et le renforcement des capacités de leurs membres. Le Millenium Challenge Account (MCA Bénin), conçu dans cette perspective, sera cependant limité par la durée pour remplir cette mission avant la fin du programme. La mise en œuvre de ce programme a permis de doter le pays d'un document de politique foncière et domaniale et d'une nouvelle loi foncière avec ses textes d'application. Le

---

<sup>164</sup> A. Gbaguidi, *La revendication du monopole foncier*, p. 51.

<sup>165</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p.144.

<sup>166</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p. 129.

<sup>167</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p. 64.

recours à d'autres sources de financement aura été nécessaire pour consolider les acquis du MCA Bénin en matière de sécurisation foncière notamment, pour l'achèvement du processus de délivrance des certificats fonciers ruraux et la transformation des permis d'habiter en titre fonciers.

## 2 - Un processus d'élaboration du livre blanc peu inclusif

Le livre blanc de politique foncière et domaniale a été élaboré sur la base de présupposés non vérifiés découlent d'un diagnostic sommaire des maîtrises foncières endogènes et de leurs systèmes d'autorité. L'absence de débats démocratiques sur le fond du document et le caractère peu participatif du processus d'élaboration de ce document a accentué les antagonismes entre l'Etat, les collectivités territoriales et les communautés rurales.

Des présupposés transparaissent dans l'avant-propos du Livre blanc de politique foncière et domaniale. L'autorité ministérielle en charge de la réforme foncière a estimé que, *"la garantie de la propriété et des droits qui lui sont attachés constituent le fondement des économies des sociétés modernes. A cet égard, il convient de souligner que la propriété foncière est l'une des formes majeures que prend la propriété dans une logique de développement durable et de préservation du patrimoine des générations futures"*<sup>168</sup>. Ces propos traduisent une nette préférence de l'Etat pour le régime de l'immatriculation foncière à toutes autres formes de gestion des terres et des ressources naturelles. Pour justifier l'option de la sécurisation foncière par le titre foncier, l'autorité ministérielle a estimé que, ce sont les *"survivances d'une gestion foncière fondée sur les savoirs et savoir-faire endogènes aux côtés d'un cadre législatif moderne qui créent un dualisme juridique"*. Se fondant sur cette logique, *"l'Etat a multiplié les initiatives de sécurisation foncière en vue de restaurer son autorité sur le foncier et d'établir de nouvelles règles favorables aux investissements..."*<sup>169</sup>.

Cependant, en l'absence d'études approfondies sur les maîtrises foncières environnementales et leurs systèmes d'autorité traditionnelle et, avant toute conclusion de leurs impacts négatifs sur le développement économique et social du pays, l'option du régime de l'immatriculation foncière ne constitue-t-il pas un présupposé, dont la finalité est d'exclure l'endogénéité juridique du champ de la régulation juridique des milieux ?

Dans le sens de cette logique d'exclusion et, contrairement à sa volonté de s'investir dans la mise en œuvre *"de l'approche participative... inscrite dans la dynamique de la décentralisation..."*<sup>170</sup>, l'Etat a adopté une politique du "top down" pour définir le livre blanc de politique foncière et domaniale et voter le code foncier et domanial. Le but poursuivi à travers cette réforme, étant de restaurer l'autorité de l'Etat sur le foncier et l'environnement et de lui donner les moyens de sa politique.

L'implication des communes et des communautés aux seuls débats départementaux, pour définir la politique et la réforme dénote le caractère peu participatif des débats sur le fond de ces documents. Or, la politique foncière et domaniale ne peut être pertinente pour les communautés rurales et les communes, que si elle se définit dans une vision permanente de recherche de consensus autour d'enjeux communs et de défis normatifs à relever. Dans le domaine foncier et environnemental où, les enjeux des acteurs sont souvent divergents, la concertation et la négociation constituent les piliers sur lesquels doivent reposer le processus d'élaboration des politiques et des réformes. Le diagnostic de proximité constitue l'outil par

<sup>168</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p. 20.

<sup>169</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p. 17.

<sup>170</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p. 18.



excellence, d'identification des acteurs, de leurs enjeux respectifs et des interactions entre les intérêts en présence. Il permet d'opérer un état des lieux qui ne s'écarte pas des situations foncières et environnementales concrètes et d'asseoir sur du consensus, la vision, les objectifs et les orientations stratégiques de la politique et de la réforme.

Le dialogue de proximité donne sens aux concepts de participation et de décentralisation. Mais les rédacteurs du livre blanc de politique foncière et domaniale ont fait un état des lieux qui a essentiellement mise en relief les enjeux de l'Etat, des investisseurs et dans une moindre mesure, ceux des communes. Or, si l'Etat a la prétention d'unifier sa législation, laquelle engloberait *"le foncier urbain, périurbain et rural et conditionne la réussite de sa politique foncière et domaniale au respect des principes de bonne gouvernance, de décentralisation et de prise en compte de l'environnement"*<sup>171</sup>, il est souhaitable que les communes et les communautés rurales soient bien ancrées dans le dispositif de gouvernance foncière et environnementale. Au cas contraire, on peut craindre dans la mise en œuvre des mesures juridiques, une faible adhésion de ces deux acteurs qui, en réalité, constituent les véritables piliers sur lesquels repose la régulation juridique foncière et environnementale.

Le rapport du Local Government Capacity Programme ayant conclu à une *"faible implication des communes dans les différentes étapes qui ont conduit à l'élaboration du code foncier et domaniale"*<sup>172</sup>, on peut déduire que les principes de la décentralisation et de la participation populaire n'ont pas été convenablement appliqués. Or, le non-respect des principes de la décentralisation et de la participation populaire est de nature à dépouiller de toute légitimité, le livre blanc et des instruments juridiques subséquents. On aboutit au constat d'un manque de véritables débats démocratiques assurant à la participation populaire et la décentralisation son mouvement ascendant et graduel, partant de la base vers le sommet.

L'absence de débats démocratiques signifie exclusion d'acteurs potentiels et occultation d'enjeux importants relatifs aux patrimoines fonciers communs et la gestion décentralisée des ressources naturelles. Or, la reconnaissance des droits fonciers des communautés rurales et des communes constitue un préalable pour une conception et une définition des politiques et réformes foncières adaptées aux réalités nationales. Selon le Comité technique foncier et développement, les droits à inscrire dans les documents de politique doivent faire l'objet de *"débats élargis [.....] avec tous les acteurs concernés (administrations centrales et déconcentrées, collectivités locales, élus, société civile, autorités coutumières, acteurs privés, etc.) avec qui, la gouvernance foncière doit se construire."*<sup>173</sup>.

Dans une économie essentiellement basée sur l'agriculture et l'élevage, la gouvernance foncière et environnementale est liée à la prise en compte des préoccupations de toutes les composantes de la société notamment des communautés rurales. Car, par *"delà le débat entre les différents modèles de production, agrobusiness ou production à petite échelle, se cachent de véritables choix de société, dont les enjeux sont vitaux pour notre survie"*<sup>174</sup>. D'après S. Cormier, *"les sociétés rurales [ouest-africaines] ont pour finalité essentielle de se reproduire, de concilier croissance et survie"*<sup>175</sup>. La définition des politiques ne devrait plus se limiter uniquement au développement des politiques d'investissement du pays. Elle devrait s'étendre aux préoccupations de l'agriculture familiale notamment. La Déclaration de Paris sur l'efficacité

<sup>171</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p. 12.

<sup>172</sup> LGCP, *Intégration de la décentralisation dans la loi 2013-01*, p. 25.

<sup>173</sup> Comité technique « Foncier & développement », *Opportunités et défis d'une approche*, p.27.

<sup>174</sup> LGCP, *op. cit.*, p.28.

<sup>175</sup> M-C. Cormier-Salem et al., « Les paysans ont leurs raisons que les experts ignorent », p.26.



de l'aide au développement, dans son principe *“Appropriation”*, recommande d'ailleurs, que les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui au développement<sup>176</sup>.

Les rédacteurs du livre blanc de politique foncière et domaniale se sont engagés à faire valoir une approche participative impliquant tous les acteurs *“afin d'assurer progressivement à notre pays une sécurité foncière par la mise en œuvre d'une stratégie efficace”*. Cette approche prend en considération les logiques de développement de tous les acteurs. Mais, la politique foncière et domaniale, loin d'avoir pris en compte les logiques de penser et d'agir des communautés rurales, a été élaborée suivant une logique unidirectionnelle sur la base des référents juridiques exogènes. Les acteurs communautaires et communaux n'ont pas été véritablement associés à la définition de la politique foncière et de la production des mesures législatives et réglementaires. Cette absence de participation est une problématique récurrente qui rend difficile l'acceptation sociale des mesures juridiques et par suite, leur application. D'ailleurs, le droit étatique n'avait-il pas déjà raté son apogée, faute d'avoir eu une véritable épigée dès la colonisation ?

Pour avoir conçu une politique foncière exclusive de l'endogénéité juridique et pour avoir également, produit des mesures législatives et réglementaires sans une véritable approche participative, le droit foncier béninois garde sa fictivité originelle. La problématique foncière et environnementale devient plus complexe lorsque de telles mesures internalisent les principes des instruments juridiques internationaux relatifs au foncier et à l'environnement. En effet, observé de l'extérieur, le droit positif semble en phase avec les engagements internationaux du pays. Mais en réalité, il s'agit d'une illusion juridique qui ne résiste pas aux réalités socioculturelles et économiques nationales. Confronté à son contexte d'implémentation, le droit foncier et le droit de l'environnement renvoient à l'image déformée des situations foncières et environnementales réelles du pays. Un double visage reflète le paysage juridico-institutionnel des régulations juridiques : la réalité des situations foncières et l'image tronquée de ces mêmes situations relevée dans les documents de politique et de réforme.

L'ambivalence du droit positif béninois est à la mesure de son ineffectivité et de son inefficience. Or, comme le souligne O. Barrière, *“le droit est quelque chose de vivant, qui est qualifié de «positif» lorsqu'il est appliqué. Il est situé au cœur de la dynamique sociale à laquelle il participe et dont il dépend. Le rapport entre oralité et écrit s'inscrit dans une démarche politique où l'Etat croit trop souvent «posséder» le droit, en raison de la violence légitime dont il dispose. Cette vision produit des dérives : l'unicité d'un droit «posé» par le législateur, qui considère le reste dans une formulation «coutumière» et qui est porté par la conviction que l'univers juridique ne se décline en normes”*<sup>177</sup>.

Le droit positif béninois est le fruit d'une vision unilatérale du droit car, exprimant l'omnipotence et l'omniscience des gouvernants dans la régulation juridique. Cette suprématie en matière foncière et environnementale rend la normativité fictive à l'égard des communes et des communautés rurales. C'est cette fiction juridique qui fait perdurer des antagonismes de logiques de vision dans les documents de politique et de réforme.

L'opposition de logiques juridiques, entre l'Etat central, les communes et les communautés rurales peut s'apprécier aux deux niveaux de la finalité du droit et des modes de sa protection. La finalité du droit est d'assurer l'ordre social et de répondre aux besoins de stabilité et de

<sup>176</sup> OCDE, *Déclaration de Paris*, p.4.

<sup>177</sup> O. Barrière, *Eléments d'une socio-écologie juridique*, op. cit., p.13.

sécurité des citoyens. L'atteinte de ce double objectif de stabilisation et de sécurisation suppose que les différentes composantes de la société convergent vers une même logique de penser et d'agir. Elles doivent avoir une vision commune pour la résolution des questions foncières et environnementales. Or, dans le livre blanc de politique foncière et domaniale, transparait sans ambiguïté, que le "domaine" doit s'imposer au "foncier" c'est-à-dire, que les domaines publics et privés immobiliers de l'Etat et des collectivités territoriales priment sur les patrimoines fonciers communs et les parcelles des personnes privées. Ceci corrobore l'objectif du livre blanc qui est *"d'assurer [...] la sécurisation des investissements, la gestion efficace des conflits fonciers, une meilleure gestion du patrimoine foncier de l'Etat et des Collectivités Territoriales, afin de contribuer à la réduction de la pauvreté, à la consolidation de la paix sociale et à la réalisation d'un développement intégré et durable"*<sup>178</sup>.

L'ascendance des domaines immobiliers de l'Etat et des collectivités territoriales sur les patrimoines fonciers communs est confortée par le choix du régime de la propriété foncière qui régit l'ensemble des terres rurales, périurbaines et urbaines. Ce régime repose sur une procédure contradictoire de confirmation des droits fonciers débouchant sur la délivrance d'un certificat de propriété foncière<sup>179</sup>. Ce certificat (anciennement appelée titre foncier dans la loi 65-25), seul document qui confère la pleine propriété et auquel est attaché tous les attributs du droit de propriété<sup>180</sup> tels que définis à l'article 42 du code foncier et domanial<sup>181</sup>.

L'opposition entre les conceptions étatique et locale réside également, dans la nature et l'objet du droit positif. Pour l'Etat, la terre est un bien, un actif monnayable. En revanche, pour les communautés rurales, la terre demeure un patrimoine c'est-à-dire, une chose hors du commerce. A la valeur économique que les pouvoirs publics accordent à la terre, les communautés rurales opposent sa dimension éminemment sociale. Socle de tous les arrangements sociaux, l'ascendance du social sur l'économique fait que la *"vente" d'une terre rurale* ne l'affranchit pas complètement du cordon ombilical qui la relie au patrimoine foncier lignager de provenance.

Dans l'entendement des communautés rurales ce qui est "vendu", ce n'est pas la terre en tant que support mais, les utilités qu'elle procure. Ainsi compris, la vente d'une portion du patrimoine foncier commun n'emporte pas droit d'exclure. La vente (imparfaite) permet seulement de conforter durablement les droits d'exploitation pour rester en conformité avec le principe de l'exo-intransmissibilité des terres lignagères. Cette vente peut s'assimiler à une maîtrise exclusive spécialisée à l'égard des personnes non-membres du groupe. Il s'en suit, que toutes les maîtrises foncières et environnementales endogènes ne peuvent s'éteindre par le simple fait d'une vente ou de toute autre mutation foncière.

Pour illustrer notre propos sur le caractère imparfait des ventes des terres sous emprise de l'endogénéité juridique, nous transcrivons ci-dessous (voir encadré 1), le témoignage d'un chef traditionnel, témoin passif d'une "vente de terre rurale" intervenue entre une famille autochtone et un expatrié français.

---

<sup>178</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p.14.

<sup>179</sup> Art. 4 du Code Foncier et Domanial.

<sup>180</sup> art. 112 du code foncier et domanial

<sup>181</sup> Suivant les dispositions de l'article 42 du code foncier et domanial, *"le droit de propriété confère à son titulaire, la jouissance et la libre disposition des biens qui en sont l'objet, de la manière la plus absolue..."*.

Selon le chef traditionnel de Kpatougou (un quartier du 2<sup>e</sup> arrondissement de Djougou) lors d'une séance de sensibilisation communale contre la vente massive des terres : « *Celui qui coupe la branche d'un arbre sur laquelle il est assis se retrouve au sol avant elle. L'acquisition de deux cents hectares de terres à Wassa (village de l'arrondissement de Bariénou dans la commune de Djougou) par le Français que vous connaissez tous, doit nous instruire. Cet expatrié avait obtenu de prime abord une parcelle à Kpébouko (dans l'Arrondissement de Kolokondé). Sur une petite portion de cette terre, il produisait des céréales pour l'alimentation de son bétail. Souvenez-vous de cette femme qui, un jour, entra sur cette parcelle à la recherche de résidus de maïs pour divers usages. Mécontent de la présence de cette femme sur ses terres, ce français a été violent avec elle, la pourchassant avec son véhicule. La pauvre dame, dans sa fuite, a été renversée et a eu une jambe fracturée. La réaction de la population a été d'expulser ce monsieur qui s'est vu ainsi refusé tout droit d'accès à cette terre* ». « *Le même Français ne s'étant pas découragé, poursuit sa quête de terres dans d'autres arrondissements de la commune de Djougou. Sa destination fut d'abord le village de Déwa (arrondissement de Sérou) où il a négocié des centaines d'hectares de terre contre cinq millions de francs CFA. Dans ce cas, certaines personnes informées de la mauvaise expérience avec l'expatrié à Kpébouko ont fait échouer ce nouveau projet d'acquisition. Alors, l'expatrié mit à contribution des intermédiaires influents pour faciliter l'acquisition de nouvelles terres. Enfin, deux cents hectares ont été acquis à Wassa contre moins de dix millions de francs CFA d'après plusieurs témoignages. (Le narrateur souligne en passant que les vendeurs ont perdu le droit de récolte du néré sur ces terres). Le néré arbre fruitier prisé dans la localité produit sur ses terres et pourrit au grand dam des "expropriétaires" qui se voient totalement interdire, l'accès à ces terres. C'est une honte pour nous "propriétaires". Acceptons donc l'alternative de mise en bail de nos terres qui nous est proposée* ».

**Encadré 1:** Témoignage du chef de terre de Kpatougou  
**Source :** APIC ONG, 2012

Le droit de disposer de la terre *"de la façon la plus absolue..."*, tel que prévu à l'article 42 du code foncier et domanial, est difficilement concevable lorsque ce droit porte sur un patrimoine foncier commun. Les sujets de droit, pour ce type de patrimoine foncier, sont des groupes sociaux (Clan, lignage, segment de lignage, famille) qui disposent du droit d'exclusion et d'inclusion et auxquels sont rattachés les droits des individus ou groupes d'individus. Les droits fonciers des individus portent rarement sur le droit d'exclusion qui reste une prérogative réservée aux chefs des lignages majeurs. La circulation des droits fonciers au sein des lignages a un mouvement descendant c'est-à-dire que les droits concédés sur une terre lignagère ne s'affranchissent pas du droit d'exclusion. Il en est ainsi par exemple, des dons ou des prêts de longue durée concédés à des personnes extérieures au groupe lignager qui, en cas d'abandon ou de décès, retournent toujours dans le patrimoine foncier d'origine. Bien que les ayants droit du donataire puissent prétendre à la "succession" de leurs ascendants, le statut de la terre objet de la donation ne change pas. Cette terre ne peut être distraite du patrimoine foncier lignager global. Elle est toujours partie intégrante du patrimoine foncier commun.

Les droits sur les portions des patrimoines fonciers communs sont socialement stratifiés. La strate la plus importante correspond à la strate sociale la plus étendue et la plus ancienne. Elle constitue la base du patrimoine foncier commun et est à l'origine de son statut juridique. Les lignages, les familles et les ménages constituent par ordre d'importance, les strates de

l'ensemble du lignage. Les droits fonciers issus des strates supérieures sont rattachés à la strate de base à l'instar du principe général de droit selon lequel, l'accessoire suit le principal. Les droits fonciers des strates supérieures sont d'autant plus faciles à mettre en évidence lorsque les liens sociojuridiques avec la strate de base sont fortement établis et reconnus par la mémoire collective.

Au sein des communautés lignagères, la terre est une chose. Que la terre soit autre chose qu'un bien, peut échapper à l'entendement du juriste de culture juridique d'obédience judéo-chrétienne. Pour comprendre les droits fonciers portant sur les patrimoines fonciers communs, le juriste béninois doit se départir de son addiction au droit colonial. L'édification d'un droit commun suppose de tenir compte de l'endogénéité juridique à côté des principes de la décentralisation et des exigences de l'Etat de droit. Etant une réalité vivante au sein des communautés rurales, l'approche patrimoniale de gestion des terres impose au juriste béninois à faire une autre lecture des rapports fonciers et environnementaux. Les sacrifices à consentir pour parvenir à cette relecture des droits fonciers sont énormes pour le juriste positiviste mais, des raisons d'effectivité relative des mesures juridiques au sein des patrimoines fonciers communs et la perspective d'une coviabilité socio-écologique l'y obligent. La prédominance des patrimoines fonciers communs au sein des terres rurales<sup>182</sup> constitue un élément important permettant de déduire que les droits sur les terres rurales sont des droits patrimoniaux. Partant de cette déduction, on peut constater que des mesures juridiques protégeant principalement la propriété foncière individuelle auront un faible portage sur des droits fonciers sous emprise des pratiques, coutumes et habits.

Dans le contexte présent du choix politique d'individualiser les droits fonciers par le titre, les maîtrises foncières et environnementales endogènes sont perçues comme des contraintes majeures à l'affirmation de l'autorité de l'Etat sur les terres rurales, au renforcement de ses domaines immobiliers et à la sécurisation des investissements nationaux et étrangers. Au même moment, les aspirations profondes des agriculteurs, des éleveurs et des pêcheurs sont orientées vers la reconnaissance et la protection juridique des espaces agricoles, pastoraux, cynégétiques et halieutiques. Dans ce sens, la politique foncière doit pouvoir appréhender toutes ces réalités socio foncières pour trouver le juste milieu des mesures juridiques en prenant en charge les besoins locaux et nationaux.

Les rapports de force étant inégalitaires entre les acteurs locaux, il est souhaitable, au nom de la subsidiarité nationale et pour raison de menace à la coviabilité socio-écologique, que l'Etat s'engage à donner plus de responsabilités aux acteurs les plus proches des ressources naturelles. En effet, l'inégalité induit un déséquilibre de position des acteurs lors de la définition de la politique foncière et domaniale et absout toute transparence dans les rapports fonciers. Le déséquilibre renforce le rôle de l'Etat et dans une moindre mesure, celui des collectivités territoriales au détriment des communautés détentrices de la majorité des terres rurales. La violence légitime amène par exemple, à soumettre les patrimoines fonciers communs et les propriétés individuelles à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à la mise en valeur obligatoire des terres rurales et à l'obligation d'observer le droit de préemption de l'Etat, pendant que les domaines publics sont d'offices protégés par la domanialité publique c'est-à-dire, par l'insaisissabilité, l'imprescriptibilité et l'inaliénabilité. La domanialité publique est un concept juridique hérité du droit colonial. Les critères fondamentaux de cette domanialité été dégagés par la jurisprudence. Suivant la jurisprudence française, la domanialité s'applique à

---

<sup>182</sup> Résultats des enquêtes topo foncières, Projet 300 Plans fonciers ruraux, 2011.

un bien immobilier, lorsque celui-ci est une propriété de l'Etat, des collectivités territoriales ou des établissements publics<sup>183</sup>.

L'appartenance d'un bien immobilier au domaine public suppose également, son affectation à un service public<sup>184</sup> ou affecté aux besoins d'un service public quelle que soit sa nature administrative ou industrielle et commerciale<sup>185</sup>. Le bien doit enfin, faire l'objet d'un aménagement spécial<sup>186</sup>. Le législateur français de 2006 s'est largement inspiré de ces critères pour décider que *“le domaine public d'une personne publique [...] est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public”*<sup>187</sup>. De cette définition législative, il ressort que le critère relatif à l'aménagement spécial est remplacé par celui de l'aménagement indispensable qui lui réduit le champ d'application de la domanialité publique.

Dans la législation foncière béninoise, le domaine public est défini comme la *“partie inaliénable du patrimoine de l'Etat ou des collectivités territoriales qui est soumise à un régime juridique et au contentieux de droit administratif”*<sup>188</sup>. Le domaine public immobilier de l'Etat et des collectivités territoriales est constitué de l'ensemble des biens fonciers et immobiliers classés ou délimités, affectés ou non à l'usage du public<sup>189</sup>. Le domaine public immobilier de l'Etat comprend i) le domaine public naturel constitué des sites naturels<sup>190</sup> et, ii) le domaine public artificiel qui est constitué des aménagements et ouvrages réalisés dans un but d'intérêt général ou d'utilité publique ainsi que des terres qui les supportent. Les critères organique, matériel ou fonctionnel qui caractérisent le domaine public apparaissent dans cette définition avec une énumération des personnes publiques auxquelles doivent appartenir les biens (Etat et collectivités territoriales) à l'exclusion des établissements publics. Le critère d'affectation des biens n'est plus déterminant puisque, le domaine public est celui affecté ou non à l'usage du public. Il en est de même pour l'aménagement indispensable qui devrait exclure des biens domaniaux du champ d'application de la domanialité publique.

L'opposition de logique entre les communautés rurales, les communes et l'Etat s'observe également, au niveau de la représentation des modes de reconnaissance juridique de la propriété et des preuves de sa matérialité. Dans la législation foncière béninoise, seul le certificat de propriété foncière<sup>191</sup> constitue le titre qui confère la pleine propriété à son titulaire<sup>192</sup>. Dans les systèmes juridiques endogènes en revanche, la primauté de l'occupation et des modes de transfert (don, échange, ...) emporte maîtrise exclusive du groupe lignager sur le patrimoine foncier concerné. Si au sein des communautés rurales, le témoignage des anciens et la mémoire collective suffisaient à apporter la preuve de l'exclusivité des droits, aujourd'hui, ces moyens de preuve ont perdu de leur poids (disparition des personnes âgées, des preuves physiques telles que les ruines des premières installations, les bosquets, etc.). Mais, en l'état actuel des pratiques locales, des coutumes et des habitus, la matérialité des

<sup>183</sup> CE 21 mars 1984 Mansuy.

<sup>184</sup> CE 28 juin 1935, Marecar.

<sup>185</sup> CE 19 octobre 1956 Société Le béton.

<sup>186</sup> TC, 22 octobre 2007, Préfet des Bouches du Rhône.

<sup>187</sup> L. 2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques.

<sup>188</sup> Art. 7 du code foncier et domanial.

<sup>189</sup> Art. 263 du code foncier et domanial.

<sup>190</sup> Art. 264 du code foncier et domanial.

<sup>191</sup> Nouvelle dénomination du titre foncier depuis l'avènement du code foncier et domanial de 2013.

<sup>192</sup> Art. 112 du code foncier et domanial.



droits sur les terres rurales et les ressources naturelles peut-elle se réduire au seul “papier” (titre foncier, attestation de détention coutumière) ?

En milieu rural, la parole donnée, notamment celle des aînés, témoins directs ou héritiers des accords oraux anciennement conclus, a plus de valeur que les actes établis sur la base des lois et règlements souvent méconnus par les communautés rurales. La fréquente remise en cause de plusieurs accords sous-seings privés et actes authentiques<sup>193</sup> justifie qu'on s'interroge sur la perception qu'ont les communautés de ces titres et réfléchir sur la possibilité d'arrimage de ces outils avec les besoins réels de sécurisation foncière rurale. Le dualisme de logique semble encore opposer l'écrit à l'oral, l'individuel au commun, toutes choses qui invite le législateur à améliorer sa vision de politique foncière et environnementale.

## **B - Une vision de politique environnementale à améliorer**

Le Bénin a ratifié la plupart des conventions internationales relatives à l'environnement. Malgré ces engagements internationaux, l'Etat béninois ne dispose pas d'un document de politique environnementale clairement définie à l'instar du foncier et du domaine. Dans le cas spécifique des domaines forestiers de l'Etat, il existe depuis janvier 2012 un nouveau document de politique forestière nationale plus ou moins participative qui n'est pas adopté à ce jour **(1)**. La gestion de la faune reste toujours dominée par l'Etat malgré l'institution de l'approche de cogestion des aires protégées **(2)**.

### **1 - Une vision de politique forestière participative “sur le papier” non concrétisée dans les faits**

La nouvelle politique forestière du Bénin à l'horizon 2025 vise : « *un Bénin vert où les ressources forestières, fauniques et naturelles sont gérées de manière durable pour la satisfaction des besoins écologiques, économiques et socio-culturels des populations et contribuent à la réduction de la pauvreté, à la sécurité alimentaire et à la lutte contre les changements climatiques* »<sup>194</sup>. Elle intègre la durabilité dans la gestion des ressources naturelles en générale et celle forêts en particulier. Elle assigne également, plusieurs rôles et responsabilités aux populations pour la gestion des ressources biologiques de leurs terroirs et celles relevant du domaine forestier de l'Etat.

Cette assignation de rôles permet aux communautés rurales de prendre désormais activement part, au diagnostic forestier préalable et à l'élaboration des plans d'aménagement participatif et des plans de gestion des forêts et des terroirs. Des rôles de maîtrise d'œuvre, de gestion et de mise en œuvre des plans d'aménagement participatif et de gestion des forêts et terroirs du domaine forestier non permanent de l'Etat leur sont également dévolus<sup>195</sup>. La participation des populations à l'animation du processus de concertation et de partage d'expériences apparaît comme une réelle volonté politique de négocier les mesures juridiques applicables aux ressources nationales forestières.

La nouvelle politique forestière intègre également le principe de la décentralisation dans la gestion des forêts. Les collectivités territoriales, en vertu des compétences à elles dévolues par les différentes lois sur la décentralisation peuvent assurer suivant cette politique, la gestion des forêts, de la faune et des ressources naturelles du domaine forestier non permanent de

<sup>193</sup> En 2012, nous avons enregistré dans forestiers du moyen Ouémé, 18 cas de remises en cause de vente de terres pour contestation du droit d'exclure. Dans le Borgou également, 87 cas de conflits de remises en cause de ventes opérées sur des terres lignagères ont été enregistrées auprès des mairies au cours de la période de janvier à juin 2019.

<sup>194</sup> MEHU, *Politique forestière nationale*, op.cit., p. 22.

<sup>195</sup> MEHU, op. cit., p. 46.



l'Etat<sup>196</sup> situées sur leurs territoires. Cette tendance évolutive de la politique forestière reste à concrétiser par la prise des mesures législatives et réglementaires afin de permettre aux communes et aux communautés de jouer efficacement leur partition dans la conservation et l'utilisation durables des forêts relevant non seulement de leurs patrimoines propres mais également dans celles relevant de l'ensemble du domaine forestier de l'Etat.

## **2 - Une approche de cogestion des aires protégées toujours dominée par l'Etat**

Aux termes de l'article 2 de la loi 2002 -16 du 18 octobre 2004 portant régime de la faune, la faune constitue un élément essentiel du patrimoine biologique de la nation dont l'Etat garantit la conservation et que chaque citoyen a le devoir de respecter et de veiller à sa protection. Le principe d'une cogestion des aires protégées est posé à l'article 3 de cette loi. En effet, le législateur recommande qu'un partenariat soit obligatoirement établi entre l'administration chargée de la faune et les populations riveraines dans la gestion de la faune et de ses habitats en vue de maintenir et de développer, à long terme, ses valeurs et ses fonctions biologique, écologique, socio-économique, alimentaire, scientifique, éducative, culturelle, esthétique et récréative. Mais, au-delà de ce partenariat institué, il s'induit des dispositions des articles 2, 3, 23 et 51 de cette loi, que les aires protégées sont gérées par l'administration chargée de la faune. Cette gestion peut aussi être assurée par des personnes physiques ou morales habilitées à cet effet, sur la base d'un contrat approuvé par décret pris en conseil des ministres. Les populations riveraines des aires protégées sont, dans tous les cas où cela est possible, associées à leur gestion et/ou bénéficient d'une partie des revenus ou des produits issus de leur mise en valeur, à travers les faïtières des associations villageoises de gestion des réserves de faune créées dans les deux parcs.

L'Etat, personne morale de droit public (à travers le CENAGREF et/ou la DGFRN) passe obligatoirement des contrats de gestion de la faune avec des personnes physiques et/ou morale. Ces contrats sont, aux termes de l'article 53, conclus dans les conditions fixées par décret pris en conseil des ministres sur proposition du ministre chargé de la faune. Aux termes des articles 53, 54 et 55, les contrats de gestion peuvent prévoir une période probatoire dont la durée ne peut excéder un an renouvelable une seule fois. Sont obligatoirement précisées, la durée du contrat (entre cinq et dix ans renouvelables), les obligations de l'Etat vis-à-vis du cocontractant, la nature des travaux à exécuter et les avantages matériels et financiers à accorder en contrepartie, le droit pour l'administration chargée de la faune de prendre unilatéralement toute mesure conservatoire et toute sanction en cas de non-respect par le cocontractant de ses obligations ou de résilier unilatéralement le contrat avant son terme pour un motif d'intérêt général.

Le droit de résiliation unilatérale du contrat de gestion accordé à l'Etat, pour un motif d'intérêt général ouvre droit pour le cocontractant à une indemnisation. Tout contrat de gestion de la faune est complété par un cahier des charges qui en fait partie intégrante et dont il précise les modalités d'exécution, notamment en ce qui concerne les obligations relatives à la protection, l'aménagement, l'équipement et la mise en valeur de la zone objet du contrat. Mieux, c'est ce cahier des charges qui définit les formes de collaboration du bénéficiaire du contrat avec les populations riveraines de la zone concernée, y compris les modalités de leur participation à la gestion de celle-ci et/ou de leur intéressement aux avantages socio-économiques qui en

---

<sup>196</sup> Suivant le document de la politique forestière nationale, le domaine forestier non permanent est le *"domaine couvrant les terres boisées (massifs forestiers) ou non du domaine forestier national, susceptibles d'être affectées à d'autres utilisations autres que forestières (agriculture, élevage, projets de développement, etc.), comprenant également les forêts communautaires et des particuliers"*.

découlent. Les textes en vigueur étant silencieux sur la nature de ce contrat (privé ou administratif) que passe l'administration chargée de la faune avec les particuliers, il nous paraît important de faire recours à la jurisprudence pour apporter des clarifications.

La jurisprudence insiste sur deux critères principaux pour déterminer la nature administrative ou non d'un contrat passé par l'administration : les critères organique et alternatif. Le critère est dit organique lorsque l'une au moins des parties au contrat soit l'administration. Dans le cadre de la gestion de la faune l'une des parties au contrat de gestion de la faune est l'administration. En effet, le Centre National de Gestion des Réserves de Faune est un Office d'Etat à caractère social, scientifique et culturel, doté d'une personnalité morale et d'une autonomie administrative et financière. Créé en avril 1996, le Centre National de Gestion des Réserves de Faune a pour mission la conservation et la gestion des Aires Protégées définies comme l'ensemble des réserves naturelles intégrales, des Parcs Nationaux, des réserves de faune, des réserves spéciales ou sanctuaires, des Zones Cynégétiques et de leurs zones tampons, existantes ou à créer en République du Bénin. Ce premier critère est donc bien rempli.

Le second critère alternatif exige que le contrat fasse participer le co-contractant de l'administration au service public ou qu'il comporte des clauses exorbitantes du droit commun<sup>197</sup>. Bien qu'exclusifs en matière de faune, les deux éléments exigés par ce critère sont tous réunis : la gestion de la faune est une question de service public et mieux, les contrats conclus accordent à l'administration le droit de résiliation unilatérale, ce qui est exorbitant en droit commun. Par la réunion de ces deux critères, les contrats que l'administration de gestion de la faune signe avec des personnes physiques ou morales de droit privé sont des contrats administratifs qui accordent beaucoup de pouvoirs à l'Etat. Ainsi, il est reconnu à l'administration chargée de la faune le droit de prendre unilatéralement toute mesure conservatoire et toute sanction en cas de non-respect par le cocontractant de ses obligations.

Les structures de cogestion<sup>198</sup> sont en position non de décideurs mais de collaborateurs à la gestion, donc réduits à émettre seulement des avis. L'article 16 de l'arrêté n°020/MDR/DC/CC/CP du 13 janvier 1992 illustre à suffisance, cet état de chose. Il précise que, sous l'autorité du DG/CENAGREF, les Directeurs des parcs Nationaux sont chargés de planifier et coordonner, les activités de lutte anti braconnage, de gestion des feux de brousse et de lutte contre la transhumance, de faire appliquer les instruments législatifs et réglementaires de la faune, d'assurer le suivi écologique des aires protégées, de contrôler les activités touristiques et de chasse, de mettre en œuvre la stratégie de la gestion participative des aires protégées, de suivre l'exécution correcte des cahiers de charges liant les associations villageoises de gestion des réserves de faune aux guides de chasse et au Centre National de Gestion des Réserves de Faune, d'informer et sensibiliser les populations riveraines, d'assurer la gestion quotidienne du par cet d'assurer la coordination des partenaires au niveau local. De ce fait, le Centre National de Gestion des Réserves de Faune exécute sa mission en liaison avec les populations riveraines et la société civile dans les zones cynégétiques et leurs zones tampon. Aux termes de l'article 17 du même arrêté, les activités se rapportant à la gestion participative des aires protégées seront assurées prioritairement par les ONG et les Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune. La cogestion des réserves de biosphère doit cependant, dépasser le cadre traditionnel des mesures juridiques édictées et s'inscrire dans une autre dynamique de coconstruction. Cette

<sup>197</sup> Cf. TC, 15 novembre 1999, Cne de Bourisp, n° 3144 CE, 5 février 2018, société Endel, n°414846.

<sup>198</sup> Cf. article 37 du décret n° 2011-394.

problématique sera abordée dans le chapitre consacré aux dynamiques foncières et environnementales dans les deux réserves de biosphère de la Pendjari et du W.

## **§ 2 - Une volonté d'exclure l'endogénéité juridique dans le livre blanc**

Dans le but de faciliter l'accès à la terre à l'Etat et à ses démembrements pour des besoins collectifs<sup>199</sup> et la mise en œuvre de projets de développement, le livre blanc a, sur la base des mesures édictées dans la Lettre de cadrage de la réforme foncière, suggéré l'introduction dans la législation foncière de concepts juridiques dont plusieurs datent de l'époque coloniale. Par ces concepts, le livre blanc vise à revaloriser le droit du colonisateur **(A)**. L'application de ces théories dans le contexte béninois, constitue une menace pour les patrimoines fonciers communs et pour la gestion participative des terres et des ressources naturelles **(B)**.

### **A - Le livre blanc de politique foncière et domaniale : une revalorisation de l'héritage juridique colonial**

Le livre blanc a rompu avec la logique rurale et décentralisée et a entériné la procédure coloniale d'immatriculation foncière<sup>200</sup>. Des théories juridiques coloniales, anachroniques du point de vue des perspectives offertes par la loi sur le régime foncier rural de 2007 aux systèmes juridiques endogènes, sont préconisées : la théorie des biens vacants et sans maître **(1)** et la purge des droits coutumiers par application de la procédure d'affirmation des terres rurales **(2)**.

#### **1 - La revalorisation de la théorie des "biens vacants et sans maître"**

Inspirée sans doute de la théorie coloniale des *"terres vacantes et sans maître"* prévue à l'article 10 du décret colonial du 23 octobre 1904 organisant le domaine, la théorie des *"biens vacants et sans maître"*<sup>201</sup> est une théorie réfutant l'ordre juridique endogène qui est préconisée par le Livre blanc de politique foncière et domaniale. Elle permet à l'Etat de se doter des moyens de s'approprier de nouvelles terres. Par cette théorie de *"terres vacantes et sans"*, les terres naturelles (terrains nus, forêts, etc..) qui ne relèvent pas de la propriété foncière privée et ne peuvent être identifiées comme patrimoines privés peuvent systématiquement être enregistrées au nom de l'Etat et intégrées dans son domaine immobilier. Cette mesure introduite dans la réforme est inopportune dans la mesure où, avec les fortes pressions foncières que connaît le pays, la disponibilité de *"terres vacantes et sans maître"* est une illusion.

Le remplacement de l'expression *"terres vacantes"* par celle de *"biens vacants"* appelle quelques observations complémentaires. Les *"biens vacants et sans maître"* sont en principe des biens immobiliers répertoriés et dont les ayants droit ne seraient pas connus et qui ne sont non plus confondus aux patrimoines lignagers. Ainsi compris, ces biens peuvent être classés dans la catégorie des biens en déshérence. Or, les biens en déshérence ne font pas partie de la composition du domaine privé immobilier de l'Etat tel que prévu à l'article 284 du code foncier et domanial mais plutôt du domaine privé immobilier des collectivités territoriales<sup>202</sup>. Ce constat est conforté par le fait que, dans l'esprit des rédacteurs du livre blanc, la terre n'est plus une chose hors du commerce mais un bien marchand. Dans cette optique, les biens vacants et sans maître peuvent être aussi assimilés aux terres qui n'ont jamais fait l'objet d'une

<sup>199</sup> Ecoles, infrastructures sanitaires, sportives, services administratifs etc.

<sup>200</sup> Avohouèmè et al., *Politique publique locale foncière au Bénin*, p. 280.

<sup>201</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p.118.

<sup>202</sup> Art. 286 du code foncier et domanial.

appropriation première et qui tombent du coup, dans le domaine privé immobilier des communes<sup>203</sup>.

En somme, la revalorisation de la théorie de "*biens vacants et sans maître*" renforcerait plutôt le patrimoine foncier des communes et non celui de l'Etat. La volonté de transformer les "*choses*" en "*biens*" transparaît également dans la proposition des rédacteurs du livre blanc, d'établir des titres fonciers pour toutes les aires protégées du pays. Mais, cette proposition n'apporte aucune plus-value au droit dans la mesure où les aires protégées disposent déjà d'un acte de classement. Délivrer des titres fonciers pour ces aires protégées accentuerait le risque de les soumettre au régime de cession à titre onéreux ou gratuit ou de location selon les règles du droit commun<sup>204</sup>. Or, ces aires protégées qui sont partie intégrante du domaine forestier de l'Etat sont inaliénables<sup>205</sup>, hors du commerce tant qu'ils n'ont pas fait l'objet d'un déclassement.

## 2 - La purge des maîtrises foncières et environnementales endogènes

La purge exprime une idée de rejet du système endogène de gestion des terres et des ressources naturelles au profit exclusif de l'héritage juridique colonial. Elle se situe dans le prolongement des idées inculquées aux élites nationales qui n'ont pas réussi à décoloniser leur mentalité malgré l'accession du pays à la souveraineté internationale. Le livre blanc de politique foncière et domaniale élaboré plus d'un demi-siècle après l'indépendance de 1960, a suggéré la purge des droits coutumiers comme mode de constitution du domaine de l'Etat et des communes. Cette théorie vise également à constituer l'assiette de la négociation des terres au profit de porteurs de projet<sup>206</sup>. La purge traduit une forme de déculturation par rejet de l'endogénéité juridique. Elle s'apparente à la théorie des "*biens vacants et sans maîtres*" à une nuance près. Dans la purge, l'Etat est conscient de l'existence de droits acquis suivant les règles coutumières. Il a également conscience de la difficulté de la transformation des droits endogènes en droit de propriété privée. Cependant, le législateur organise un mécanisme de leur transfert à l'Etat ou aux communes. La purge est un concept juridique que le législateur béninois de 2013 reprendra à son compte en incluant dans le domaine privé immobilier de l'Etat, les terres et biens immeubles confisqués<sup>207</sup> et dans le patrimoine foncier des communes, les terres en déshérence<sup>208</sup>.

Dans le contexte de circulation des terres entre systèmes de parenté et d'alliance propres aux communautés rurales, une terre déjà appropriée suivant les règles coutumières ne peut plus rester sans héritier. Il s'agit d'une méconnaissance des principes coutumiers qui conduit les rédacteurs du livre blanc à un déni de droit. En effet, au sein des communautés rurales, le droit à l'héritage est commun tout comme le patrimoine foncier lui-même. Les héritiers des patrimoines fonciers communs ne se limitent pas aux seuls parents en ligne directe du chef de lignage. Les collatéraux, membres des lignages ou des familles alliées et amies jouissent des mêmes droits que les parents en ligne directe. Purger alors les droits coutumiers en tenant comme unité de base la famille nucléaire, est non seulement une méconnaissance du fonctionnement des systèmes juridiques endogènes mais également, une menace de désarticulation des patrimoines fonciers communs.

<sup>203</sup> Art. 286 du code foncier et domanial.

<sup>204</sup> Art. 299 du code foncier et domanial.

<sup>205</sup> Art. 23 de la loi portant régime de la faune.

<sup>206</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p.115.

<sup>207</sup> Art. 284 du code foncier et domanial.

<sup>208</sup> Art.286 du code foncier et domanial.

## **B - Les paradigmes juridiques coloniaux : une menace permanente pour les patrimoines fonciers communs**

Les rédacteurs du Livre blanc de politique foncière et domaniale estiment que *"les survivances d'une gestion fondée sur les savoirs et savoirs faire endogènes aux côtés d'un cadre législatif moderne créent un dualisme juridique"*<sup>209</sup>. En situant le dualisme juridique dans le contexte de son avènement, il convient de retenir que c'est la culture juridique coloniale qui s'est imposée aux cultures juridiques endogènes. Le pluralisme juridique est de ce fait, une invention coloniale, à travers l'adoption du décret du 24.7.1925 qui a institué un mode de constatation des droits fonciers endogènes. La persistance de ce malaise juridique résulte du maintien des théories et concepts dont l'acceptation sociale fait défaut. Par exemple, la purge des droits coutumiers et la revalorisation de la théorie des "biens sans maître" sont perçues par les acteurs locaux comme des menaces pour l'intégrité des patrimoines fonciers communs **(1)** et pour les diversités biologiques qu'ils supportent **(2)**.

### **1 - Des patrimoines fonciers communs menacés**

Les rédacteurs du livre blanc de la politique foncière et domaniale qualifient les patrimoines fonciers lignagers de "propriété communautaire" qu'ils définissent comme, *"le domaine dont la communauté lignagère est le premier occupant et qui est effectivement mise en valeur"*<sup>210</sup>. Une telle définition des patrimoines fonciers lignagers est très restrictive de leur envergure spatiale, des diverses maîtrises foncières et environnementales et des systèmes d'autorité traditionnelle. En attendant de donner ultérieurement des précisions sur ces différentes maîtrises foncières et environnementales, nous retenons qu'il ne s'agit pas de *"propriétés lignagères"* mais de patrimoines fonciers communs aux groupes.

Nous admettons néanmoins, que ces patrimoines fonciers communs ont pour origine, la première occupation qui confère le droit d'exclusion au premier occupant. Nous nous démarquons également de la réduction de ces patrimoines fonciers à la portion de terre effectivement mise en valeur par les communautés. Les rédacteurs du livre blanc souhaitent à l'évidence, limiter les prétentions foncières des lignages, aux seules terres que mettent effectivement en valeur les groupes sociaux. Mais, la mise en valeur de la totalité d'un patrimoine commun n'est jamais systématique, ni raisonnable. Elle n'est même pas concevable pour des raisons d'utilisation durable et de transmission de patrimoines écologiques viables aux membres futurs des groupes sociaux. En effet, la gestion patrimoniale des terres rurales obéit à des principes et des standards qui s'inscrivent dans la durabilité. En effet, toutes les terres lignagères ne sont pas mises en valeur en même temps en prévision des utilisations futures des membres présents et à venir. La durabilité dans l'utilisation des patrimoines fonciers communs se traduit en termes de constitution de réserves foncières villageoises et lignagères à côté des terres effectivement mises en valeur dans le cadre d'activités socio-économiques. Les réserves villageoises et/ou lignagères sont également constituées, pour répondre aux besoins de conservation et de sollicitation éventuelle des migrants agricoles et des éleveurs. Elles permettent d'assurer la viabilité des différents maillons du foncier rural et d'assurer par là-même, les rapports d'interdépendance entre l'agriculture, le pastoralisme, la pêche et la chasse. L'existence, au sein de plusieurs villages de fermes agricoles et de campements d'éleveurs sédentaires ou transhumants est la preuve que ces espaces non mis en valeur, n'échappent pas au contrôle des lignages et qu'ils constituent des espaces ressources de prédilection de la manifestation des arrangements

<sup>209</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p.17.

<sup>210</sup> Ibid.



sociaux. En cela, les réserves foncières constituent le socle de prévention et de règlement des conflits fonciers.

La constance dans l'utilisation d'une terre, consolide les droits fonciers des membres des lignages. Mais, cette constance est fonction du cycle d'utilisation de la terre. Le cycle est constitué d'étapes de cultures partant du premier défrichement à la mise en jachère de la terre pour baisse évidente de fertilité<sup>211</sup>. Nous décrivons ce processus de consolidation des droits fonciers endogènes à travers l'exemple du "wonsu" qui désigne le patrimoine foncier d'un lignage dans l'aire culturelle bariba. Le mode opératoire de ce processus de consolidation des droits fonciers est transposable à quelques nuances près, à l'ensemble des autres aires culturelles du pays dans lesquelles la pression foncière qui individualise les patrimoines communs, n'est pas forte (cf. encadré ci-dessous).

*La défriche est un important mode de constitution des patrimoines fonciers lignagers. Elle concerne les "terres neuves" devenues par ailleurs rares ces dernières années. La défriche en baatonum « soo kasirebu » n'est pas, en elle-même, un acte qui confère automatiquement une maîtrise exclusive sur la terre. L'acquisition d'un tel droit passe par l'utilisation de la terre sur la durée. Le processus est le suivant : la friche nouvellement défrichée accueille l'igname et devient un « taka » (champ d'igname en Baatonum). En fin de première année, les buttes d'igname sont cassées et deviennent le bannu (ancien champ d'igname en Baatonu). A cette étape du "bannu", les droits fonciers de l'exploitant - défricheur ne sont pas suffisamment établis pour lui garantir une maîtrise exclusive. Une terre abandonnée à cette étape pourrait être récupérée par un autre villageois qui reléguera au second plan le passage du premier en le privant de toute prétention à revendiquer ladite terre. En deuxième année de culture, la terre devient un "kparo" et peut accueillir le maïs, le sorgho ou le coton. Une troisième année de culture lui confère le statut de "kpaka", puis celui de kpaka toko (quatrième année, cinquième année si possible) qui finira par devenir un "wonsu" (jachère).*

*La maîtrise exclusive est d'autant plus facile à établir que l'exploitant-défricheur réussit à boucler le cycle de rotation qui le mène à la jachère (c'est-à-dire du soo = friche au wonsu = jachère). A l'issue de ce processus en effet, la terre relativement épuisée n'est pas récupérée tout de suite par un autre villageois. Elle passe par la phase de jachère, élément stratégique dans l'établissement de droits et dans les revendications foncières. La superposition de l'élément « habitat » à ce processus permet encore de mieux renforcer les droits fonciers. Par exemple, l'érection d'une habitation sur le lieu défriché apporte un supplément de preuves dans les revendications futures, car la maison (diiru) ou la hutte (kuru), en cas d'abandon, deviendra une ruine (bansu), preuve incontestable d'une présence antérieure et de droits déjà établis.*

**Encadré 2** : La défriche dans l'aire culturelle bariba

**Source** : H. Edja et al., *Rapport de l'Etude socio – foncière sur la tenure*.

Par le concept de "propriété communautaire" (que nous remplaçons par la suite, par celui de patrimoine foncier commun), les rédacteurs du livre blanc dénie également aux

<sup>211</sup> H. Edja et al., *Rapport de l'Etude socio – foncière sur la tenure*, p.12.



communautés rurales toute aptitude à assurer une gestion durable de leurs patrimoines fonciers. La jachère constitue pourtant, une forme de gestion durable des terres par la régénération des ressources naturelles qu'elle permet. Les forêts sacrées, les réserves lignagères et villageoises constituent des formes de préservation de ressources naturelles dans toutes leurs diversités originelles rendue possible par la force des interdictions et des tabous. Le patrimoine foncier des communautés englobe non seulement les terres effectivement mises en valeurs pour des besoins de culture mais également, les réserves foncières constituées pour des besoins de conservation et d'utilisation future. La définition restrictive de la notion de patrimoine foncier commun induit une volonté d'appropriation des réserves foncières communautaires en les assimilant à des "*biens vacants et sans maître*"<sup>212</sup>. La finalité est de les incorporer aux domaines immobiliers de l'Etat ou des communes dès lors que le défaut de mise en valeur effective est constaté. Ceci constitue une menace potentielle pour les écosystèmes et les biotopes de ces espaces dans la mesure où, les communautés conscientes des dangers de l'éventualité d'une expropriation (le classement des forêts coloniales est toujours vivace dans les esprits), développent des stratégies d'occupation de ces réserves. Ainsi, au lieu de la traditionnelle demande d'installation formulée par les migrants agricoles, c'est à des offres d'installation qu'on assiste pour permettre aux lignages de marquer leurs empreintes dans les réserves foncières.

Dans le Moyen Ouémé où il existe d'importantes réserves forestières, nous avons constaté que les populations procèdent à des défrichements anarchiques ne répondant à aucun besoin immédiat d'exploitation. Le but de ces défrichements est de marquer de leurs empreintes les terres forestières qui sont actuellement objet de diverses convoitises. Dans cette région, la pression foncière encore faible, tolère les migrations agricoles des autres départements. Les migrants, pour bénéficier des contrats fonciers (location de terres, métayage, etc.) doivent posséder une expertise des techniques de carbonisation et d'implantation des plantations d'anacardier au profit des lignages. Le recours à cette stratégie d'appropriation des terres lignagères contribue malheureusement, à la dégradation des écosystèmes et des biotopes avec une modification profonde des paysages naturels. Des essences fruitières ou forestières sont installées au détriment des écosystèmes naturels et de l'habitat de la faune sauvage.

## **2 - Des écosystèmes et des diversités biologiques menacés**

Le Livre blanc a suggéré d'élaborer et de faire appliquer des instruments juridiques, techniques et financiers susceptibles de faciliter l'accès des pouvoirs publics, des opérateurs économiques et des citoyens à la terre, au bon moment et à un coût raisonnable pour la réalisation de leurs projets. La question est de savoir quelles sont les terres dont l'accès doit être facilité aux personnes porteuses de projets économiques. Le livre blanc gagnerait à situer le législateur sur cette question pour éviter des dérives dans les patrimoines fonciers communs notamment dans les réserves foncières villageoises et lignagères. L'exclusion de l'endogénéité juridique des documents de politique fait peser des menaces sur les écosystèmes des patrimoines fonciers communs. Les divergences de vision entre politiques sectorielles agricoles et pastorales constituent également, une menace les ressources biologiques des réserves de biosphère. L'objectif non déclaré des rédacteurs du livre blanc est de purger définitivement les terres rurales détenues en vertu des règles et pratiques locales par leur confirmation forcée. Cette tendance hégémonique est une incitation au morcellement et à la marchandisation des patrimoines fonciers communs. Les conséquences d'une telle position des rédacteurs du livre blanc sont multiples. Les écosystèmes et la diversité

---

<sup>212</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p.11.

biologique de ces patrimoines, déjà entamés par les cultures de rente, subissent les effets néfastes des investissements des opérateurs économiques. La priorité des investisseurs étant la rentabilité économique de leurs activités, les dimensions sociale et environnementale peuvent être reléguées au second plan. L'accès aux terres communautaires par les investisseurs peut supprimer l'agriculture familiale au profit de l'agrobusiness. Les communautés villageoises peuvent être dans ces conditions, réduites à des emplois précaires au sein des entreprises exerçant sur ces terres ou contraintes à l'exode.

La dimension socio-culturelle de ces patrimoines communs échappe aussi aux rédacteurs du livre blanc. Pourtant, ces patrimoines fonciers communs ont une forte dimension religieuse attestée par l'existence sur ces espaces, de forêts et mares sacrées. La dimension religieuse accordée à ces espaces par les communautés, ne peut souffrir de les réduire à des biens marchands. Dans une logique marchande, l'intérêt religieux/écologique représenté par les lieux sacrés disparaîtra au profit de la rentabilité économique des investissements qu'ils supportent. D'un point de vue du droit et de l'éthique, il n'est pas indiqué de mettre ces patrimoines fonciers sur le marché au risque de déstabiliser l'agriculture familiale et de désarticuler les liens de famille.

La déstabilisation de l'agriculture familiale conduit à la paupérisation des communautés, à la modification de leurs habitudes alimentaires pour des produits dont elles n'ont pas le monopole de production ni les moyens financiers pour se les procurer. Dépossédées de leurs terres par le biais des ventes non régulées, les populations sont exposées à l'exode rural et à une insécurité foncière permanente. Cette situation de crise foncière qu'engendre la mise à disposition de terres rurales aux investisseurs, principalement ceux de l'agrobusiness, menace directement ou indirectement les réserves de biosphères. Les menaces auxquelles sont soumises les réserves de biosphère du W et de la Pendjari sont de plusieurs ordres. L'imprécision des politiques et réformes dans le domaine de l'environnement est une menace grave pour les écosystèmes et la biodiversité. En effet, au même moment où l'Etat s'engage au plan international à protéger l'environnement, il a fait de la culture du coton, l'un des piliers de l'économie nationale. Le danger réside dans la promiscuité des bassins cotonniers avec les réserves de biosphère de la Pendjari et du W. La culture du coton constitue une menace pour la flore, la faune et son habitat à cause de son exigence en terre et de l'augmentation des superficies emblavées.

Avec la volonté du législateur de faciliter aux investisseurs l'accès aux terres rurales, la capacité de charge des terres jouxtant les réserves de biosphère sera vite atteinte et les populations accentueront leurs pressions sur ces domaines classés de l'Etat. Ensuite, la capacité relative des administrations chargées des aires protégées à assurer le contrôle de l'intégrité physique des réserves, favorise les avancées des fronts agricoles au-delà des limites concédées dans le cadre de la cogestion de la zone d'occupation contrôlée. Les incursions des cultures cotonnières au cœur même des réserves menacent la viabilité des systèmes écologiques.

La production du coton nécessite aussi l'emploi de très grandes quantités de produits phytosanitaires dont les effets sur la santé humaine et l'environnement sont catastrophiques surtout lorsqu'il s'agit de pesticides interdits d'usage en Europe et que l'on retrouve entre des mains non autorisées dans les bassins cotonniers ceinturant les réserves de biosphère. Pour ce qui concerne l'environnement et particulièrement la faune, les problèmes sont plus complexes lorsque les pesticides utilisés sont notamment des organophosphorés, des

carbamates et des pérythroïdes<sup>213</sup>. Ces produits affectent les microarthropodes, les myriapodes, les vers de terre, les insectes et surtout les invertébrés. Une étude réalisée sur les Réserves de Biosphère de la Pendjari et du W a conclu à la présence de taux de nitrates, au-delà du seuil de 44 mg/L admissible pour l'eau de boisson ou d'abreuvement entre 4,34 et 53,60 mg/L pour une moyenne de 22,15 mg/L. L'endosulfan est présent à 46-430 mg/L dans le bassin de la Pendjari.

Du point de vue de l'abondance et de l'ubiquité, les diclorodiphényl-éthane (DDT) viennent après l'endosulfan, tête de pont, suivis de l'heptachlore<sup>214</sup>. Des études antérieures avaient déjà révélé des menaces sur les écosystèmes des parcs nationaux du W et de la Pendjari, dont la dégradation de la qualité chimique des points d'eau situés dans la Réserve de Biosphère de la Pendjari (Djibril, 2002, cité par H. Soclo, 2004 :39), la contamination des sols et des eaux de surface par des pesticides organochlorés dans les zones de culture de coton voisines des deux parcs (Assongba, 1996; Djibril, 2002, cité par H. Soclo, 2004 :39), le phénomène de tarissement précoce des mares de la réserve de biosphère de la Pendjari (Tchogou, 1995 cité par H. Soclo, 2004 :39) et la dégradation des habitats d'oiseaux sur les hauteurs de l'Atacora, liée à l'utilisation de pesticides dans les zones riveraines de la réserve de biosphère du W (Adjakpa, 1997, cité par H. Soclo, 2004 :39).

Face à tous ces dangers liés à l'utilisation des pesticides dans ou en périphérie des réserves de biosphère de la Pendjari et du W, il y a nécessité que des mesures juridiques soient prises pour protéger la santé humaine et les écosystèmes. Au plan de l'éthique et de la politique environnementale, l'Etat doit opérer un choix entre les devises tirées du coton et la protection des aires protégées. En encourageant la production cotonnière dans les bassins cotonniers riverains des aires protégées, l'Etat enfreint à ses obligations constitutionnelles de veiller à la protection de l'environnement et de garantir le droit de chaque citoyen béninois à un environnement sain, satisfaisant et durable<sup>215</sup>.

## **Section 2 - Des enjeux fonciers ruraux ignorés par le livre blanc**

Le livre blanc a occulté des enjeux importants relatifs aux patrimoines fonciers communs (§1) et aux aires protégées (§2). Sur le plan national, les patrimoines fonciers communs et les domaines immobiliers de l'Etat constituent les derniers refuges des diversités biologiques dans des écosystèmes et biotopes plus ou moins intacts.

### **§ 1 - Des enjeux relatifs aux patrimoines fonciers communs méconnus**

Ni le livre blanc de politique foncière et domaniale, ni le code foncier et domanial ne donnent une définition des concepts de "patrimoine foncier lignager et du "foncier pastoral" qui constituent pourtant la majorité des terres rurales. Les patrimoines fonciers communs sont constitués des terres agricoles, pastorales et forestières sous emprise des coutumes et des pratiques locales. O. Barrière définit les patrimoines comme des *"ensembles d'éléments matériels et immatériels qui participent à la reproduction socio-culturelle du groupe et qui font ainsi l'objet d'une transmission intergénérationnelle les rendant inaliénables par nature"*<sup>216</sup>. Les enjeux socioculturels et économiques liés à ces patrimoines communs ne font pas l'objet de

<sup>213</sup> E. Korogoné, *Contribution à l'étude du cadre juridique de la protection des Végétaux*, p. 62.

<sup>214</sup> MAEP, *Etude de l'impact de l'utilisation des engrais chimiques et des pesticides*, p.8.

<sup>215</sup> Art. 27 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990.

<sup>216</sup> O. Barrière et A. Rochegude, *Foncier et environnement en Afrique*, op. cit., p. 90.

mesures juridiques adéquates **(A)**. Par rapport au foncier agricole, le foncier pastoral est encore plus marginal dans les documents de politiques et de réformes **(B)**.

### **A - Enjeux dans les patrimoines fonciers communs : une réalité occultée**

Les patrimoines fonciers communs sont de plus en plus soumis à une forte dégradation de leurs ressources biologiques. La viabilité des patrimoines fonciers communs est hypothéquée par la marchandisation, l'affaiblissement des pouvoirs des chefs coutumiers, le foncier-coton. Ces espaces communs, à enjeux multiples, constituent des champs de régulation juridique à prendre en compte dans les politiques et réformes **(1)**. Le foncier pastoral mérite également une attention particulière du fait de sa nature d'appendice du foncier agricole et aussi des menaces qui pèsent sur lui et sur la survie du groupe des pasteurs **(2)**.

#### **1 - Les patrimoines forestiers communs : des espaces-ressources et des normes de régulations endogènes**

L'exemple significatif de patrimoines forestiers communs est donné par les massifs forestiers du Moyen Ouémé appartenant au domaine protégé de l'Etat. L'intérêt de soumettre ces massifs forestiers à des mesures juridiques est double. D'abord, il s'agit d'espaces forestiers de grandes envergures comprenant des espèces de flore endémiques qui sont menacées de disparition **(a)**. Ensuite, ces massifs, forêts protégées<sup>217</sup> pour l'Etat, sont perçus par les communautés riveraines comme partie intégrante de leur patrimoine foncier commun **(b)**. Ce qui ramène à une superposition de droits non élucidés entre "domaine protégé de l'Etat" et "patrimoines forestiers communs" sur le même espace-ressource. A ces deux acteurs réclamant des droits sur ces massifs forestiers, il faut ajouter les communes dont les prétentions sont de créer des forêts communales. Ceci pose le problème de régulation juridique à résoudre entre la préservation des droits légitimes des communautés riveraines, la velléité d'appropriation par les communes des patrimoines forestiers communs et la défense de leur droit de gestion intentionnelle **(c)**.

##### **a) Des patrimoines forestiers communs à soumettre à des mesures juridiques**

En dehors des parcs nationaux et des forêts classées dont plusieurs sont fortement dégradées, les massifs forestiers du moyen Ouémé sont des forêts du "domaine protégé" relativement intacts. Ils couvrent huit (08) communes de deux départements : Banté, Bassila Dassa-Zoumè, Glazoué, Ouèssè, Savalou, Savè (Les Collines) et Tchaourou (Borgou) avec 85 villages riverains. Ils constituent les dernières réserves forestières avec une superficie forestière estimée à plus de 305 505 hectares<sup>218</sup>. La pertinence d'une régulation juridique durable de cet espace est établie sur le constat de sa dégradation accélérée suite, à une surexploitation de ses ressources ligneuses. La demande de plus en plus croissante en bois-énergie et en bois d'œuvre, les migrations agricoles et les activités pastorales constituent les principales menaces qui pèsent sur ces massifs forestiers. La carbonisation est de loin l'activité qui détruit irrémédiablement le plus les ressources ligneuses de ces massifs.

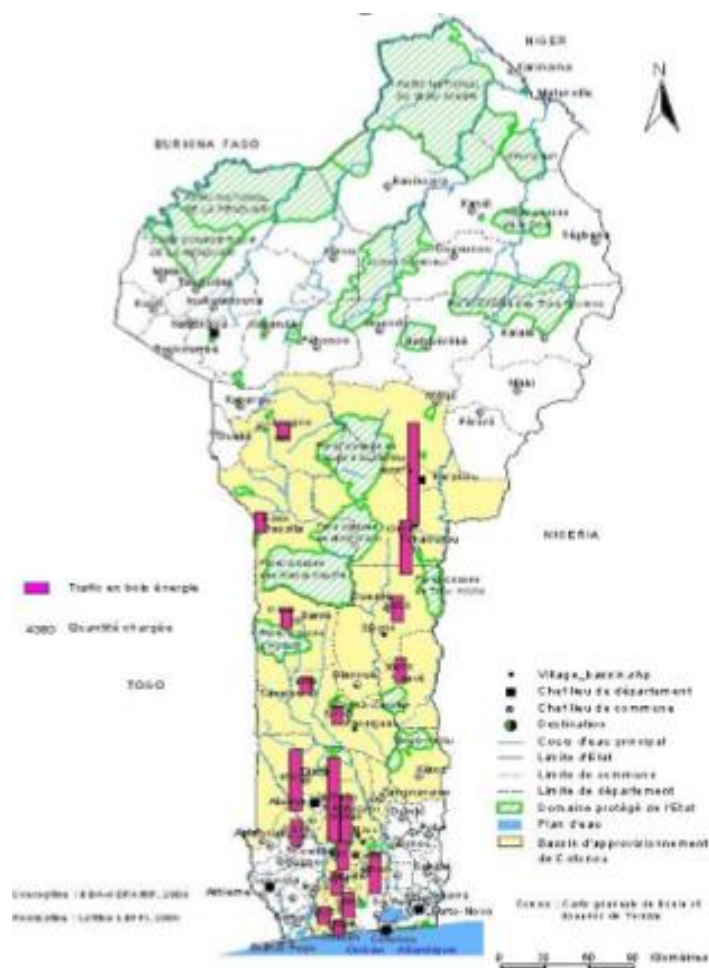
Le rapport sur l'approvisionnement en bois-énergie des villes de Cotonou et de Porto-Novo<sup>219</sup>, indique que les communes (Bassila, Banté, Tchaourou, Savè, Ouèssè, Savalou et Dassa) des massifs forestiers du moyen Ouémé constituent les principaux bassins d'approvisionnement en charbon. La consommation globale est estimée à 3,9 millions de tonnes en 2007 pour

<sup>217</sup> La loi portant régime des forêts définit en son article 4, les forêts protégées comme toutes autres forêts du domaine n'ayant pas fait l'objet d'un classement.

<sup>218</sup> DFS/PFSE, SIEF, 2009.

<sup>219</sup> G. S. AKouéhou et al, *Approvisionnement en bois énergie*, p.7.

l'ensemble du Bénin<sup>220</sup>. Selon l'auteur, si les tendances actuelles se prolongent, il faut s'attendre à une dégradation très rapide du capital ligneux des massifs forestiers du Moyen Ouémé, sous l'effet cumulé des défrichements et du développement de l'exploitation commerciale de bois pour la fabrication de charbon. La carte n°3 ci-dessous montre que les bassins d'approvisionnement de la ville de Cotonou vont au-delà des patrimoines forestiers communs et s'étendent aux forêts classées de l'Etat.



**Carte 3 : Circuits d'approvisionnement de Cotonou en bois-énergie**  
**Source :** G. S. AKouéhou et al, *Approvisionnement en bois énergie*.

La situation est identique pour l'exploitation des bois d'œuvre sous la forme de madrier. L'intensité de cette activité a baissé par la pression exercée sur les exploitants forestiers par l'administration forestière et la rareté des espèces ligneuses recherchées telles que *Khaya senegalensis* (caïlcédrat), *Pterocarpus erinaceus* (vène), *Isoberlinia doka* (isoberlinia), *Anogeissus-beicarpus* (anogeissus), *Diospyros mespiliformis* (ébène) et *Azelia africana* (lingué). Entre 1980 et 1991, la régression du couvert végétal au Bénin a été estimée à 1% (FAO). Au cours de la même période, cette diminution est revue à la hausse à 1,4% (World Ressources Institute 1998).

Un autre rapport de la FAO couvrant la période de 1978 à 2010, indique que le Bénin a perdu près de 85% de ses forêts denses et plus de 30% de son couvert végétal soit près de 75.000

<sup>220</sup> C. Serre Duhem, *Bassins d'approvisionnement en bois-énergie*, p.26.



ha de forêts détruites chaque année (FAO 2010). Cette régression alarmante de la couverture forestière incite à prendre des mesures juridiques adéquates.

#### **b) Domaine protégé versus patrimoines fonciers communs**

La législation nationale ne donne pas une définition uniforme du concept de domaine protégé. Dans le code foncier et domanial, le domaine protégé est un *"domaine objet de protection de la part des pouvoirs publics, qui peut ultérieurement être soumis à un régime de classement"* (art. 7). Cette définition est une reprise de celle déjà donnée par la loi portant régime foncier rural au Bénin qui parle d'un bien appartenant à l'Etat ou à une collectivité locale, *"domaine objet de protection de la part des pouvoirs publics qui peut ultérieurement être soumis à un régime de classement"* (art. 4). La loi portant régime des forêts bien antérieure à ces deux textes législatifs, mentionne que le domaine forestier de l'Etat comprend dans sa structuration, le domaine protégé qui intègre *"forêts protégées constituées par le reste du domaine de l'Etat n'ayant pas fait l'objet d'un acte de classement"* (art. 10).

Nous pouvons retenir que le domaine protégé concerne, suivant les différentes définitions législatives, l'ensemble des terres forestières ou non qui jouxtent les forêts classées et autres aires protégées de l'Etat dont la caractéristique est de n'avoir pas encore fait l'objet d'une procédure de classement pour incorporation dans le patrimoine foncier immobilier de l'Etat ou des collectivités locales. Compris comme potentiel élément constitutif des domaines immobiliers de l'Etat ou des communes, la dénomination *"domaine protégé"* n'est pas appropriée aux massifs forestiers du Moyen Ouémé pour plusieurs raisons. La première est relative à l'absence de matérialisation physique par des bornes de cet espace. Ceci pose un problème de limite entre le domaine protégé et les patrimoines fonciers communs. La superposition d'espaces entre le domaine protégé et les prétentions foncières des communautés indique une ambiguïté sur le titulaire de la maîtrise exclusive sur ces massifs forestiers.

En partant des dispositions de l'article 198 de loi du 14.8.2013<sup>221</sup>, on peut déduire, à tort ou à raison, que les plans fonciers ruraux réalisés dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé l'ont été en toute légalité en l'absence de toute contestation des autorités en charge du domaine et du foncier. D'ailleurs, l'autorisation d'ouverture des opérations d'élaboration des premiers plans fonciers ruraux sous la base de la loi sur le régime foncier rural (qui imposait ce même principe du respect des domaines public) a été sanctionnée par la prise des arrêtés communaux. Les enquêtes topo foncières réalisées dans cadre du Projet 300 plans fonciers ruraux dans les villages des massifs forestiers du Moyen Ouémé ont permis d'identifier des espaces fonciers appartenant seulement à des personnes privées (famille, lignages et villages).

Ces données issues des plan fonciers ruraux et confortées par nos enquêtes sur le terrain en 2013, ont fait ressortir des réserves forestières de tailles modestes (5 à 20 ha) appartenant à des individus. Les enquêtes topo foncières ont également, fait ressortir des réserves forestières plus grandes (50 à 5000 ha) appartenant à des collectivités familiales, à des villages ou à un ensemble de villages se partageant ou non, le même chef de terre. De vastes terres qui semblent n'avoir pas fait de façon précise, l'objet d'une appropriation première ont été identifiés. L'importance des prétentions foncières des communautés de ces massifs

---

<sup>221</sup> Art. 198, *"les droits fonciers des particuliers, des groupements de producteurs ou des collectivités familiales sont enregistrés au plan foncier rural en respectant l'intégrité des domaines public et privé de l'Etat et des collectivités..."*



forestiers est donnée par le tableau n° 2 qui fournit un aperçu sur la configuration de ces espaces.

Tableau N° 2: Les divers types d'espaces fonciers

| Types de niches                         | Superficies (ha) | Pourcentage (%) |
|-----------------------------------------|------------------|-----------------|
| Terres agricoles et réserves familiales | 17821,50         | 22,68           |
| Réserves forestières villageoises       | 60303,00         | 76,74           |
| Parcelles litigieuses                   | 455,00           | 0,58            |
| <b>Total</b>                            | <b>78579,50</b>  | <b>100,00</b>   |

**Source** : Enquêtes de terrain 2013

Les données contenues dans ce tableau sont relatives aux terres de quelques villages administratifs des massifs forestiers du Moyen Ouémé ayant fait l'objet de levés topographiques dans le cadre du plan foncier rural. L'analyse repose sur une vingtaine de villages disposant de leur plan parcellaire et du listing des ayants droit. Les données de ces villages sont cependant transposables à l'ensemble des autres villages, toutes les communes ayant au moins deux villages bénéficiaires du plan foncier rural et, les réalités socio foncières étant plus ou moins identiques d'une commune à l'autre. Il ressort de l'analyse de ce tableau, que les réserves villageoises occupent la première place en termes d'étendue, avec plus de 76,74% de la superficie des massifs concernés.

Les réserves villageoises sont suivies des réserves lignagères et des terres agricoles familiales (22,68%). Les terres conflictuelles occupent quant à elles, seulement 0,58% des massifs forestiers. Les conflits fonciers portent généralement sur des revendications d'anciennes jachères et de limites des champs individuels. On peut constater que ces conflits sont relativement faibles et n'affectent pas le système de fonctionnement des régulations juridiques endogènes.

En considérant leur position prépondérante dans la configuration des terres rurales, les communautés villageoises et lignagères doivent figurer au centre des régulations juridiques à opérer dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé. Toute autre forme de régulation juridique tendant à ignorer les systèmes d'autorité traditionnelle ne produira pas les fruits escomptés et pourrait constituer des menaces à la viabilité des massifs forestiers. En effet, les communautés riveraines sont très attachées à leurs terres, souhaitent que des mesures de coviabilité soient prises en concertation avec les autorités communales, mais elles sont opposées à toute forme de dépossession de la part des pouvoirs publics. Dans ces conditions, le concept de "*domaine protégé*" hérité de la colonisation pourrait être repensé autrement et supprimé du vocabulaire du législateur pour ne pas porter atteinte à des droits privés constitutionnellement protégés.

La constitution béninoise du 11 décembre 1990 précise en son article 22 que : "*Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement*". Encore, faut-il que ce soit de la propriété au sens de l'article 42 du code foncier et domanial. Or, comme nous l'avons déjà souligné auparavant, l'abus qui caractérise fondamentalement le droit de propriété, est absent des systèmes juridiques endogènes, notamment lorsqu'il est question des patrimoines fonciers communs.

Les droits sur la terre sont également considérés en droit international comme des droits de l'homme régis par les conventions internationales telles que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de

discrimination raciale (1969). Le Bénin ayant ratifié toutes ces conventions, celles-ci sont désormais partie intégrante de son arsenal juridique. Il convient de respecter ce droit constitutionnel des personnes privées à défaut de mettre en œuvre la procédure d'expropriation pour cause d'utilité comme le mentionne l'article 22 précité.

### **c) *Domaine forestier communal versus patrimoines forestiers communs***

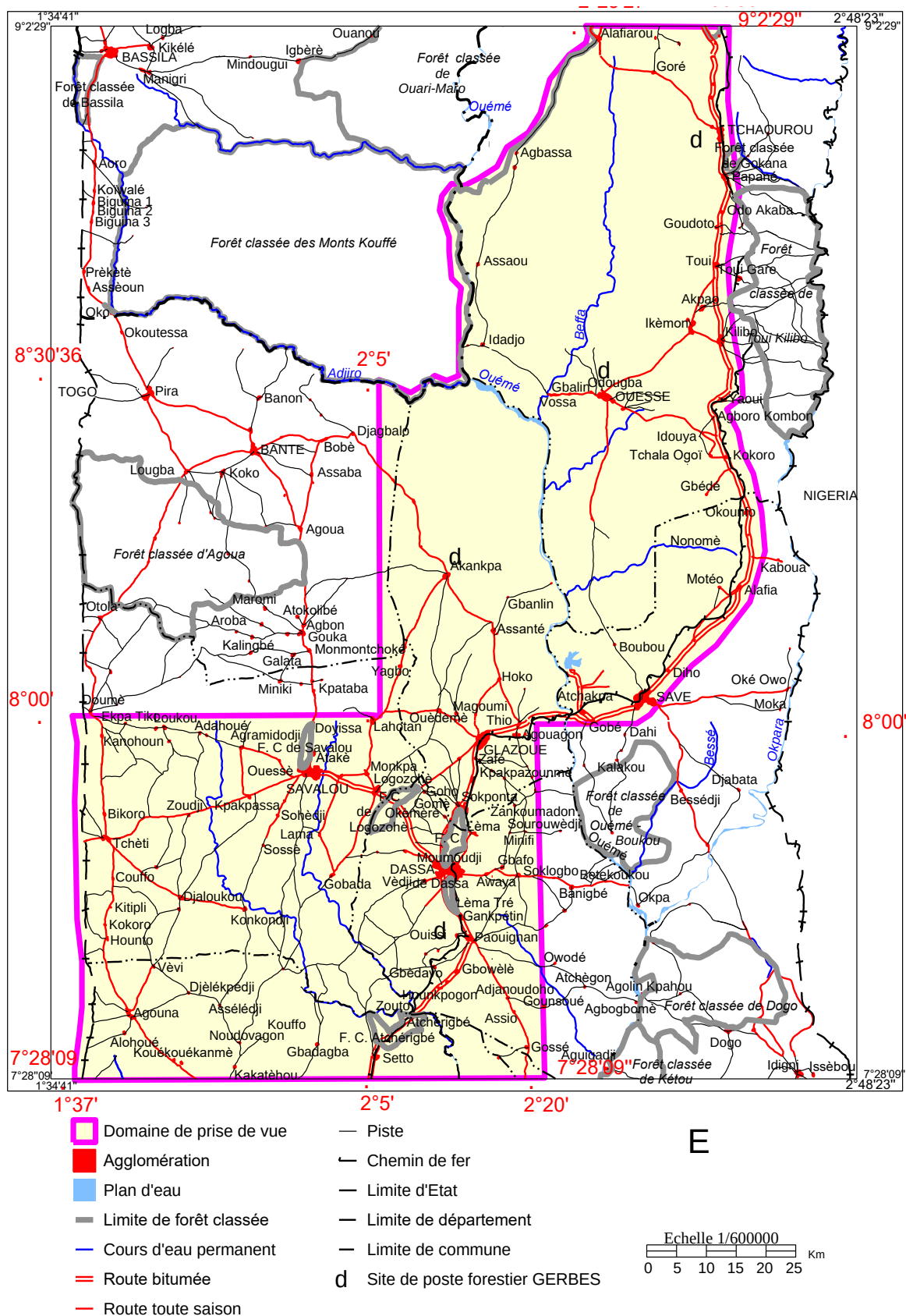
Le code foncier et domanial prévoit sans le définir, le domaine forestier des collectivités territoriales comme un élément constitutif de leur domaine privé immobilier (article 286). La loi forestière, antérieure aux lois sur la décentralisation, ne pouvait pas prévoir un domaine forestier pour les communes qui n'avaient pas d'existence juridique. Ce vide juridique peut conduire à des interprétations divergentes dans la définition et le contenu de cette notion de forêt communale. La forêt communale peut être comprise soit, comme une forêt ou des forêts se situant sur le territoire communal mais relevant du patrimoine forestier des personnes de droit privé, soit encore, comme une forêt appartenant en propre à la collectivité territoriale décentralisée et qui de ce fait doit être obligatoirement immatriculée en son nom.

La question du patrimoine foncier des collectivités locales se pose de plus en plus avec la volonté politique clairement affichée des mairies de se doter de « *forêts communales* ». Les lois de la décentralisation affirment d'ailleurs le principe d'un patrimoine foncier géré par les collectivités locales. Dans le ressort territorial de certaines communes se trouvent des forêts classées (qui ne sont pas transférées aux communes concernées) et des patrimoines forestiers lignagers. Mais, aucun domaine forestier appartenant en propre à ces collectivités territoriales n'a été identifié en dehors des plantations communales..

L'initiative des autorités communales du moyen Ouémé de mettre en place et de donner un statut juridique aux ressources ligneuses de leur ressort territorial ne repose que sur la seule volonté politique proclamée de gérer au mieux lesdites ressources. Les communes concernées ne disposent d'ailleurs pas dans leur domaine privé immobilier, de domaines pouvant servir d'assiette à la concrétisation de cette volonté politique. Seules quelques plantations érigées sur des terres communautaires, par suite de donations, peuvent être revendiquées par les communes. Le dénuement foncier des communes riveraines des massifs forestiers du Moyen Ouémé rend difficile la concrétisation du projet de constitution de forêts communales.

Cette situation est aggravée par l'absence de ressources financières communales propres pouvant leur permettre de renforcer leur patrimoine foncier grâce, à des acquisitions de terres à titre onéreux. C'est une des raisons pour lesquelles les premières forêts communales été mises en place sur des terres communautaires grâce à des dons en contrepartie de promesses de construction d'infrastructures sociocommunautaires (Enquête de terrain, 2013).

Les administrations communales n'ayant pas honoré à leurs engagements passés, les populations sont plutôt réticentes pour la mise en commun des terres en vue de la constitution des forêts communales. Elles affichent leur appréhension sur l'éventualité d'une dépossession de leurs patrimoines forestiers au profit des collectivités territoriales lorsque, ces forêts communales et intercommunales seront définitivement mises en place. Les populations ont cependant, marqué un vif intérêt pour l'opportunité d'aménagement de leurs réserves forestières même si parfois, cet engouement sous-entend des stratégies de déguerpissements de migrants agricoles et d'éleveurs peuls.



**Carte 4: Massifs forestiers du Moyen Ouémé**

**Source :** Projet de Fourniture de Services d'Énergie, 2012

En novembre 2012, dans le village de Boroné (Commune de Tchaourou), un notable exprime sa satisfaction par rapport à l'avènement du projet de constitution des forêts communales en

ces termes : *“nous souhaitons mettre ces patrimoines forestiers dans les mains de la mairie dans le but de contrecarrer les ventes anarchiques de terres rurales opérées par les enfants du Baalè (chef de terre d'un âge très avancé)”*. Un autre notable déclare : *“nous pouvons céder à titre gratuit les terres concernées à la mairie de Tchaourou pour des besoins d'aménagement. Nous voulons cependant que les habitants de notre village puissent bénéficier des retombées issues de l'aménagement de ces forêts”*.

Ailleurs, les villageois ont donné leur accord de principe pour mettre à la disposition de la mairie à titre gratuit, les terres concernées par les aménagements. Mais, notre enquête a révélé qu'il s'agit en réalité d'une stratégie destinée à mettre un terme à des accords fonciers anciens passés avec des migrants agricoles et des éleveurs peuls. Cette stratégie vise à expulser, par le biais de ce don à la mairie, les éleveurs peuls et les migrants agricoles. La mise en place des forêts communales aurait ainsi servi d'alibi aux autochtones pour faire déguerpir ce groupe d'acteurs avec lequel des conflits fonciers sont devenus fréquents.

Dans le village de Oké Lagba (Commune de Tchaourou) dans lequel une dizaine de campements a été dénombré, le chef village (autorité administrative) et le Balodè (chef des chasseurs) sont unanimes pour dire qu'une donation au profit de la mairie est possible dans le cadre de l'aménagement forestier. A la question de savoir le sort qu'il sera réservé aux personnes installées dans l'espace à aménager, la réponse a été spontanée et ciblée : *“nous allons simplement demander aux peuls de quitter les lieux qu'ils occupent”*.

Il en est de même à Akpéro, Kèmon et Toui où les migrants agricoles ont été installés dans les réserves communautaires forestières de Toumi. Le chef du village de Akpéro (autorité politico administrative) estime que : *“les migrants agricoles peuvent être facilement déplacés ailleurs puisque c'est nous qui les avons installés”*.

Dans le village d'Alafiarou, les participants au focus group ont eu des positions divergentes sur la nature du contrat à conclure avec la mairie de Tchaourou dans le cadre de la constitution des forêts communales. Alors que le Baalè (chef de terre, descendant du premier occupant) soutient que ces terres seront mises à la disposition de la mairie à titre gratuit, sous la forme d'un contrat de donation, il est contredit publiquement par le Balodè (chef des chasseurs et par ailleurs plus âgé que le Baalè). Le chef des chasseurs estime que : *“ces terres seront mises à la disposition de la mairie pour protéger les arbres mais, elles doivent cependant rester patrimoine des lignages ou des villages qui les ont cédées”*. Le Balodè est soutenu par plusieurs notables du focus group dont notamment, monsieur TCHABI Joseph. Ce dernier s'inquiète sur la disponibilité foncière du village et l'avenir de la production agricole : *“Si on quitte Wari Maro pour Koda en passant par Alafiarou, c'est la forêt classée ; dans ces conditions, céder à la mairie cette portion de forêt est très délicat pour l'avenir de notre communauté car, ajoute-t-il où allons-nous cultiver désormais ?”*

Dans le village de Guinirou, un notable se rappelle que : *“il y a eu des événements pareils dans le temps ayant conduit à des expropriations de plus d'une quarantaine d'hectares de terres”* allusion faite au classement des terres communautaires lors de la constitution de la forêt classée de Wari Maro.

Le Balodè (chef des chasseurs) d'Alafiarou s'interroge aussi sur l'intention cachée d'un tel projet et se rappelle que : *“il y a une période où une partie de notre forêt a été classée, aujourd'hui vous venez sous les mêmes prétextes d'aménagement des ressources naturelles nous arracher le reste de nos terres alors que, vous êtes (forestiers et autorités communales) à la base de la destruction des arbres ; les étrangers viennent couper les arbres avec la*

*complicité des forestiers, nos enfants ont commencé à s'impliquer dans cette exploitation anarchique de la forêt. Dites-moi qui amène la tronçonneuse, pensez-vous qu'avec nos petites haches, le risque de destruction est plus élevé ? C'est vous qui amenez ces engins et c'est encore vous qui profitez de nos forêts mais cette fois-ci, nous ne voulons ni donner gratuitement, ni vendre nos forêts''.*

Dans certains villages (cas de Gogoro et Okounfo) des interrogations subsistent. Il s'agit d'une part, du sort des cultivateurs dont les champs se trouvent à l'intérieur de l'espace à aménager et des bénéfices réels les villages peuvent tirer de ces aménagements projetés. Il s'agit d'autre part, du devenir des espaces aménagés en termes de sécurisation des maîtrises foncières et environnementales endogènes.

L'inquiétude traduit bien le souci des communautés rurales de conserver leurs patrimoines fonciers tout en manifestant une réelle volonté de participer activement à la gestion de leurs ressources forestières. Pour la réussite du projet de création de forêts communales, il faut au préalable susciter l'adhésion totale des communautés et définir ensemble avec elles, des règles juridiques basées sur les pratiques locales, les coutumes et les habitus. La clarification des différentes maîtrises foncières permet de disposer d'une base de données socio foncières sur la base de laquelle des règles de fond et de forme sont directement négociées avec tous les ayants droit. L'identification des instances endogènes et de leurs prérogatives constitue également un préalable. Ceci permet d'assurer une légitimité au nouveau statut des massifs forestiers en même temps qu'il permet la libre expression des droits de gestion intentionnelle des communes. Mais, il s'agit d'enjeux foncier-environnementaux importants que les rédacteurs du livre blanc ont totalement ignoré.

L'intérêt de cette problématique réside d'une part, dans la conscience qu'ont tous les acteurs de la nécessité de protéger l'intérêt écologique régional et d'autre part, dans la représentation divergente du statut de ces espaces qu'ont l'Etat, les communes et les communautés riveraines. Patrimoines fonciers lignagers pour les communautés, les massifs forestiers du Moyen Ouémé sont perçus par les autorités communales comme des espaces forestiers relevant du domaine protégé de l'Etat sur lesquels les communautés n'auraient que de simples droits d'usage. L'expérimentation du concept de mise en commun des dans quelques villages des massifs forestiers du Moyen Ouémé sera faite dans la deuxième partie du travail.

## **2 - Des enjeux fonciers non pris en compte dans le livre blanc**

Les massifs forestiers du Moyen Ouémé constituent un exemple assez illustratif en termes de viabilité menacée des milieux. L'intérêt de ce choix réside dans la dynamique de réflexion en cours entre les communautés riveraines et les autorités communales pour rechercher les solutions juridiques de coviabilité socio-écologique **(a)**. Le défi du foncier-coton n'est pas spécifique aux massifs forestiers du Moyen-Ouémé mais, il constitue une problématique dont les impacts négatifs directs menacent toutes les formations forestières y compris celles relevant du domaine de l'Etat **(b)**.

### **a) La sauvegarde des massifs forestiers du Moyen Ouémé : un enjeu de viabilité écologique**

L'enjeu pour les communes et les communautés riveraines des massifs forestiers du Moyen Ouémé est d'ordre écologique. La durabilité des ressources forestières de ces patrimoines communs dépend de la dynamique endogène à la base de leur constitution et de l'accompagnement des autorités communales. Il s'induit dans cette perspective, un besoin en normes locales capables d'établir un lien étroit entre l'intérêt écologique local et l'intérêt



écologique communal ou intercommunal. La disparition croissante des ressources ligneuses de ces massifs forestiers incite à prendre des mesures juridiques de préservation. Les règles de conservation et d'utilisation durable de ces patrimoines forestiers peuvent porter sur la revalorisation des pratiques endogènes à la base de la constitution des forêts et sites sacrés. Ce type de régulation juridique endogène, à laquelle les riverains peuvent adhérer facilement, a été occulté dans le livre blanc.

Le défi que les communautés doivent relever est d'abord celui de l'intégration de ces espaces dans un cadre communautaire de gestion patrimoniale. Par cette intégration, des règles communes de gestion sont définies et arrêtées sous la forme de chartes de territoire, vu que l'envergure de plusieurs de ces patrimoines forestiers dépasse le cadre traditionnel des villages administratifs. Ceci permet aux villages et aux communes partageant les mêmes réalités socioculturelles de construire des modes communs de régulation juridique des ressources naturelles de leurs terroirs. L'intercommunalité dans la conservation et l'utilisation rationnelle des ressources forestières permet l'élargissement de la charte territoriale à l'ensemble des communes des massifs forestiers du Moyen Ouémé. Il est souhaitable que le législateur confère un statut de patrimoines forestiers communs qui sont gérés suivant une patrimoniale alliant l'intérêt socioculturel à l'intérêt écologique local.

La dimension religieuse qui s'associe à l'écologie est un canal approprié pour une meilleure conservation et une utilisation durable des ressources biologiques de ces massifs forestiers. La satisfaction des besoins économiques et alimentaires des communautés doit pouvoir reposer prioritairement dans l'utilisation durable des terres agricoles afin de préserver ces massifs forestiers des atteintes à leur intégrité physique et à leurs ressources biologiques. Mais ceci ne peut advenir qu'à travers une négociation directe avec les communautés dont les droits d'exclure sont à reconnaître. Le défi de revaloriser la dimension religieuse des réserves villageoises est un ciment pour la défense de l'intérêt écologique local, de l'intérêt écologique communal et de l'intérêt écologique intercommunal. La religion dans l'écologie, en vue de la protection de ses ressources biologiques, trouve sa manifestation la plus concrète dans les forêts communautaires et particulièrement dans les forêts sacrées censées abriter les esprits des ancêtres.

L'obligation pour chacun des membres des groupes lignagers de sauvegarder l'intérêt écologique ne peut aboutir que si l'enjeu religieux, qui unit et réunit les membres des lignages et des villages est respecté. Le respect des règles de conduites et de comportements propres aux groupes, face à des enjeux communs et des défis écologiques à relever, est primordial dans ce processus.

L'intérêt écologique local se manifeste dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé par la volonté des communautés de conserver et de protéger les forêts sacrées considérées comme demeure de leurs ancêtres. Le nombre important de forêts sacrées dénombrées dans les massifs du Moyen Ouémé (347 forêts sacrées pour une superficie de 8 233,13 ha) est un indicateur de l'importance de l'intérêt religieux qui a permis jusque-là de préserver les ressources biologiques de ces espaces sacrés contre les différentes atteintes. Le tableau 3 donne un aperçu du nombre et de la superficie de ces forêts sacrées dans quelques communes des massifs forestiers du Moyen Ouémé.

Tableau 3: Nombre et superficie des forêts sacrées des massifs forestiers du Moyen Ouémé

| Communes     | Nombre de Forêts sacrées | %          | Superficie (ha) |
|--------------|--------------------------|------------|-----------------|
| Dassa-Zoumè  | 44                       | 12,68      | 113,48          |
| Glazoué      | 54                       | 15,56      | 637,6           |
| Savalou      | 45                       | 12,97      | 317,08          |
| Bantè        | 43                       | 12,39      | 6223,58         |
| Savè         | 30                       | 8,65       | 12,58           |
| Ouèssè       | 77                       | 22,19      | 590,46          |
| Tchaourou    | 54                       | 15,56      | 338,33          |
| <b>Total</b> | <b>347</b>               | <b>100</b> | <b>8233,13</b>  |

**Source** : Synthèse IBT, mai 2006 des données de Agbo et Sokpon (1997).

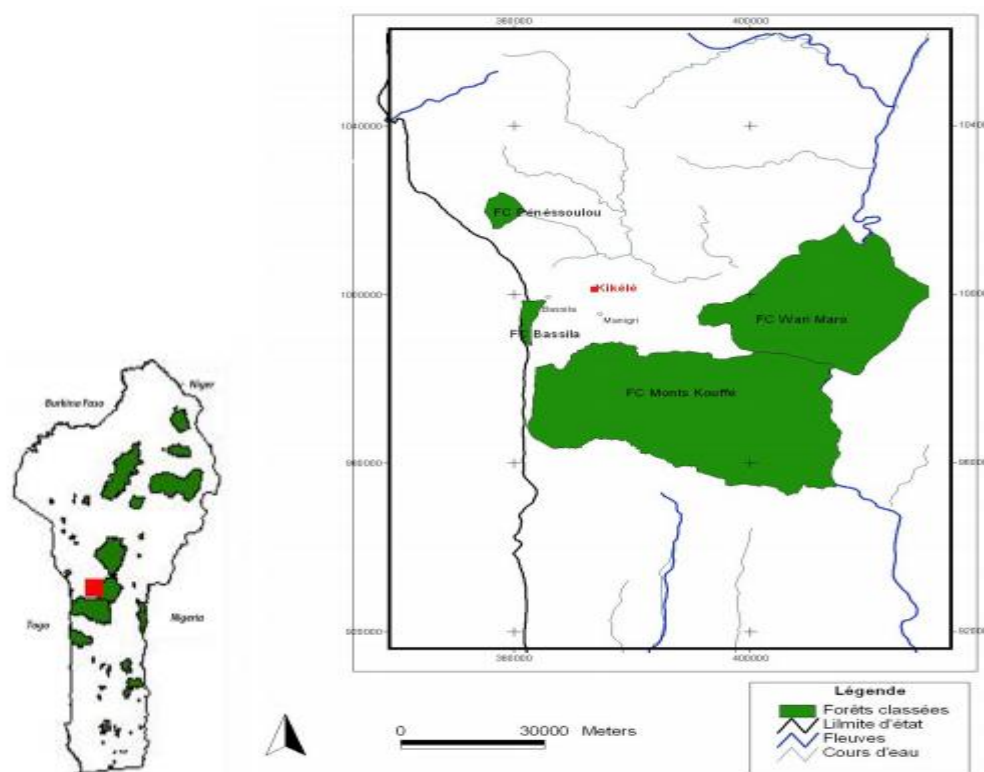
Les tabous et les interdits sous-tendent des règles d'interdiction permettant d'assurer une régulation juridique efficace sur l'accès et le contrôle des ressources biologiques de ces forêts sacrées. Ces éléments sont à répertorier et à insérer dans les chartes ou les conventions locales d'environnement, toutes les fois que leur juridicité est prouvée et que les communautés rurales jugeront de leur opportunité et de leurs forces dans la formulation des règles de gestion des ressources foncières et environnementales de proximité.

L'intérêt religieux porte également sur des espèces de faune comme les crocodiles (Mare Boli dans la Pendjari), les pythons dans les temples vodoun du sud Bénin et surtout le cas spécifique du colobe de la forêt sacrée de Kikélé (Bassila) dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé où croyance endogène et religion islamique s'allient pour défendre l'intérêt écologique local qui porte sur colobe de Geoffroy *Colobus vellerosus*. D'après S. Djègo-Djossou et al, les croyances traditionnelles jouent un rôle capital dans la conservation de la biodiversité en Afrique<sup>222</sup>. Ces auteurs ont étudié, à partir d'une approche ethnographique basée sur des interviews personnalisées, les attitudes et les perceptions des communautés sur le colobe de Geoffroy *Colobus vellerosus* de la forêt sacrée de Kikélé dans la commune de Bassila. Les résultats auxquels ils sont parvenus, ont permis de conclure que la population de colobe est protégée par des croyances traditionnelles depuis son introduction vers les années 1800. Ils ont également révélé que cette considération ethno zoologique observée chez tous les enquêtés contribue à la conservation du colobe de Geoffroy.

Le statut sacré conféré au colobe par l'ensemble de la communauté villageoise de Kikélé est renforcé par l'islam, religion pratiquée par 75% de la population. Cette nouvelle dimension religieuse résulte du visage noir entouré d'une crinière blanche laissant sur la tête une touffe de poils noirs du colobe qui lui donne l'aspect du chef religieux «Imâm»<sup>223</sup>. Mais l'intérêt écologique local protégé par les intérêts religieux est aujourd'hui menacé par les villages limitrophes de Kikélé. Les menaces de braconnage, de destruction de l'habitat traditionnel et les problèmes de consanguinité de cette espèce endémique de singe justifie que des mesures juridiques soient négociées avec les populations riveraines de l'aire géographique du colobe et l'administration forestière (carte n°5).

<sup>222</sup> S. Djègo-Djossou et al., *Croyances Traditionnelles*, p.195.

<sup>223</sup> Idem



**Carte 5:** Localisation du village de Kikélé

**Source :** S. Djègo-Djossou et al., *Croyances Traditionnelles*.

Les massifs forestiers du Moyen Ouémé font de plus en plus l'objet de morcellements : lotissement par les mairies pour des besoins d'urbanisation, création des fermes agropastorales par des fonctionnaires des administrations publiques et des privés nationaux et les promoteurs de l'agrobusiness. Cette marchandisation progressive des terres rurales provoque la dilution de l'intérêt religieux par la rupture des liens entre le visible et l'invisible, désacralise les patrimoines forestiers communs et participe à la désarticulation des systèmes juridiques endogènes. La marchandisation des terres rurales est préjudiciable à la libre expression des valeurs socioculturelles. Plusieurs patrimoines fonciers communs ont pu subsister à cette marchandisation.

D'autres espaces fonciers pourraient, par voie de négociation, entrer dans le cadre d'une gestion patrimoniale par reconstitution. Les forêts et mares sacrées par exemple, peuvent servir de point de départ pour des régulations juridiques durables par l'identification des régulons juridiques endogènes. Jean-Pierre Aubin définit le concept de « *loi de régulation* » dans les systèmes culturels, loi qui indique comment évoluent « *les régulons culturels en fonction des comportements des individus d'un groupe de façon à maintenir une organisation nécessaire à sa survie* »<sup>224</sup>. Les régulons constituent des éléments d'un corpus juridique orientant les comportements des individus et des groupes dont dépendent les systèmes juridiques endogènes. Nous pensons aussi « *que la question de la viabilité d'un système, de son aptitude à vivre ou exister, concerne directement sa régulation inhérente* »<sup>225</sup> et donc, des capacités des régulons endogènes à s'imposer à la psyché collective des communautés et de chacun de leurs membres. Ces régulons endogènes de nature juridiques, conditionnent la

<sup>224</sup> O. Barrière, *Eléments d'une socio-écologie juridique*, op. cit., p.16. ; cité dans AUBIN Jean-Pierre, *La mort du devin, l'émergence du démiurge*, p.760.

<sup>225</sup> *Ibid.*

culture juridique de ces groupes communautaires. C'est au niveau des régulations endogènes que doivent s'opérer la négociation des mesures juridiques sur les milieux. L'accompagnement des communes et de l'Etat dans la traduction des régulations endogènes en normes juridiques est le point de départ de toute définition de mesures juridiques de protection des massifs forestier du Moyen Ouémé. Nous associons dans la deuxième partie du travail, la dynamique communale et l'endogénéité juridique pour asseoir une régulation juridique négociée autour d'intérêts écologiques locaux, communaux et intercommunaux, pour faire prévaloir la dimension patrimoniale de ces massifs.

### **b) Le défi du foncier-coton**

La gestion durable des terres rurales est un défi auquel sont confrontées les communautés rurales des bassins cotonniers du nord Bénin et des massifs forestiers du Moyen Ouémé. Le foncier-coton, néologisme que nous employons pour montrer l'incompatibilité du développement de la culture cotonnière dans ces bassins avec la conservation durable des ressources biologiques des patrimoines fonciers communs et des réserves de biosphère. Pour les communautés, le défi du foncier-coton est à la fois écologique et socio-économique. Le foncier-coton menace non seulement les ressources biologiques des patrimoines fonciers communs mais également l'agriculture familiale dont les bases s'effondrent au profit de l'individualisation des terres et de la modification profonde des habitudes alimentaires. Nous pensons que la problématique du foncier-coton doit être repensée en lien avec l'intérêt écologique local, la sécurité alimentaire et sanitaire et l'économie locale. Dans le développement consacré aux manifestations de l'urgence écologique dans la réserve de biosphère du W, nous reviendrons sur ce concept de foncier-coton. La santé humaine et animale subit aussi les conséquences des produits phytosanitaires utilisés dans la culture cotonnière. Les principes actifs de ces produits se retrouvent dans la chaîne alimentaire depuis les champs jusqu'aux nappes phréatiques.

La position géographique des bassins cotonniers, qui fait d'eux le château d'eau du pays, présume de l'exposition de l'ensemble du pays aux produits chimiques. Une enquête menée en 1991 sur des produits maraichers cultivés à Cotonou a révélé la présence de plusieurs principes actifs de pesticides qui ne sont utilisés que dans les bassins cotonniers du nord Bénin<sup>226</sup>. La faune sauvage et les animaux domestiques ne sont pas exempts de cette exposition aux pesticides, le bassin cotonnier constituant en effet, le lieu par excellence de pratique intense de l'activité pastorale et de la conservation de la faune sauvage du pays. La menace du foncier-coton s'étend également à l'agriculture familiale avec l'occupation par les champs de coton d'importantes superficies de terre. Le foncier-coton influe sur le revenu des paysans dont l'investissement dans la culture cotonnière se fait par ailleurs au détriment des cultures vivrières. Or, le revenu coton ne permet pas au producteur de subvenir à ses besoins fondamentaux et le met dans cycle d'endettement permanent. Les pesticides chimiques agricoles sont vendus à crédit aux paysans qui s'en approvisionnent plus qu'il n'en faut afin d'utiliser le surplus pour les cultures vivrières. Souvent, ce surplus d'intrants n'est pas utilisé sur les spéculations dont les intrants ne sont pas disponibles mais revendu en deçà du prix de cession pour des besoins de liquidités en vue de l'achat des denrées alimentaires (enquête de terrain 2015). La dette sur les intrants coton étant prélevée directement à la source par les centrales d'achat et de distribution, des paysans se retrouvent déficitaires pour la campagne cotonnière. Le seul moyen de s'en sortir pour ces producteurs de coton, est de rester dans le système pour bénéficier encore de la fourniture d'intrants à crédit lors de la campagne

---

<sup>226</sup> E. Korogoné. *Op. cit.*, p. 70

suivante. Il s'en suit alors un cycle d'endettement permanent duquel il est difficile de sortir les paysans.

## **B - Le foncier pastoral : un espace spécifique de régulation juridique ignoré**

Au Bénin, l'élevage constitue la deuxième activité la plus importante après l'agriculture avec plus de 18,5%<sup>227</sup> de contribution au Produit intérieur brut agricole<sup>228</sup> (MAEP, 2017). Malgré cette performance, le foncier pastoral fait face à des contraintes majeures. En tant que partie intégrante des terres rurales, le foncier pastoral n'a pas fait l'objet de mesures législatives et réglementaires spécifiques parce que très imbriqué dans le foncier agricole **(1)**. Les enjeux liés au pastoralisme sont par conséquent, traités de façon marginale dans les politiques et réformes foncières agricoles. Mais, ce traitement non différencié de la problématique pastorale ne permet pas de mettre en relief les enjeux importants dont le foncier pastoral est porteur **(2)** et qui justifient que des défis normatifs y soient relevés non seulement dans l'intérêt des pasteurs mais également pour la survie du secteur.

### **1 - Une tendance évolutive dans l'appropriation de l'espace pastoral**

Les politiques étatiques ainsi que les textes législatifs n'ont pas réussi à sécuriser les pasteurs face aux évolutions socio-économiques et politiques que connaissent les espaces pastoraux<sup>229</sup>. Dans le Rapport de juillet 2008 du Comité Permanent Inter Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel intitulé « Note sur l'élevage transhumant au Sahel », il était déjà signalé que : *“aujourd'hui, les divers Etats ont largement hypothéqué la part de l'élevage sur le foncier rural et n'ont pas valorisé la trame foncière pastorale”*<sup>230</sup>. Cette remarque est également valable pour les Etats non sahéliens servant de terres d'accueil aux transhumants des Etats membre du CILSS. Au Bénin, le foncier pastoral est quasi dépendant du foncier agricole **(a)**. Il est traditionnellement fondé sur des arrangements sociaux entre pasteurs et autochtones agriculteurs. Les pâturages et les points d'eau constituent les éléments importants sur lesquels repose le foncier pastoral. La raréfaction des ressources en eau et en pâturage ainsi que les revendications foncières des autochtones par suite de la sédentarisation de plusieurs pasteurs ont profondément modifié la carte du foncier pastoral au point qu'il est aujourd'hui indispensable de faire une autre lecture du concept de foncier pastoral **(b)**.

#### **a) Une dépendance séculaire du foncier pastoral vis-vis du foncier agricole**

Les éleveurs peuls se retrouvent un peu partout sur le territoire national. La partie septentrionale du pays représente pour les pasteurs leur lieu d'implantation le plus ancien. La plupart des campements peuls sont installés sur des terres d'agriculteurs autochtones disposant de maîtrise foncière exclusive. La dépendance foncière des pasteurs s'est accentuée avec la raréfaction des ressources pastorales.

La rareté des ressources fourragères et des points d'eau oblige les pasteurs à se sédentariser progressivement et à adopter l'agropastoralisme comme nouveau mode de vie. Dans les départements du nord Bénin par exemple, la dépendance foncière des pasteurs a pour origine historique la domination politique des agriculteurs wasangari (bariba ou Baatombu) sur les

<sup>227</sup> Selon ANOPER, 2014, ce pourcentage est faible par rapport au taux moyen des pays de la CEDEAO estimée à 30% du PIB agricole.

<sup>228</sup> MAEP, *Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole*, p. 21.

<sup>229</sup> Diao Camara A., *Des injonctions de développement créatrices d'incertitude*, p. 6; cité dans I. Habibou et al., « *Pastoralisme et politiques développementalistes*, 10. p.

<sup>230</sup> CILSS, *Note sur l'élevage transhumant au Sahel : diagnostic, contraintes et perspectives*, p.3.



Peuls. Elle s'exprime à travers la structure géographique des hameaux peuls (*gure*) qui sont rattachés à des villages Baatonu (*siire*) faisant en même temps office pour les Peuls de centre économique (comme marchés) et politique, le Djowuro (Chef de campement peul) étant assujéti au chef de terre baatonum. Cette structure hiérarchique s'est maintenue dans presque toutes les localités où cohabitent agriculteurs et éleveurs hormis les cas de hameaux peuls importants, aujourd'hui érigés en villages administratifs et disposant des mêmes maîtrises foncières et environnementales que les agriculteurs autochtones. La domination politique se reflète dans le fait que le mot «terre» (*leidi*) est toujours utilisé en liaison avec le terme "*haabe*" que les peuls emploient pour les désigner les Baatombu (ethnie autochtone). La jonction des deux mots donne le "*leidi haabe*" signifiant "*terre des Baatombu*". L'expression équivalente pour les Peuls eux-mêmes est le "*gure fulbe*" signifiant «*camp des Peuls*». Dans le foncier pastoral, s'expriment des maîtrises foncières se répartissant entre les autochtones et les pasteurs peuls à qui des droits d'accès aux ressources pastorales et à des terroirs d'attache sont localement reconnus.

#### ***b) Pour une relecture du foncier pastoral***

Pendant longtemps le système foncier pastoral semble avoir bien fonctionné grâce à la disponibilité des ressources en fourrage et en eau et l'interdépendance entre l'agriculture familiale et l'élevage. La sédentarisation des pasteurs et la pression démographique ont engendré de nouvelles contraintes auxquelles le pastoralisme fait face. La sédentarisation implique des revendications foncières pour assurer la survie de l'activité pastorale et également pour préserver l'identité culturelle des pasteurs. Les traditionnels arrangements fonciers connaissent une évolution exprimée en termes de revendications foncières et de concurrence dans l'accès aux ressources naturelles devenues par ailleurs rares. Pour les éleveurs particulièrement, la disponibilité des pâturages est en nette diminution et la mobilité des troupeaux devient de plus en plus sources de conflits entre les agriculteurs, les éleveurs sédentarisés et les transhumants étrangers des pays voisins. Les contraintes auxquelles font face les agriculteurs et les éleveurs locaux ou transhumants nécessitent qu'une nouvelle lecture du foncier pastoral soit faite et que de nouvelles mesures juridiques soient prises. Cette problématique est abordée dans la deuxième partie de notre travail relatif à la compréhension des dynamiques locales et l'établissement des conventions locales ou des chartes de territoire. En attendant, nous pensons que cette approche d'établissement de conventions locales ou de chartes de territoire peut être une réalité pour remédier à l'occultation des enjeux pastoraux dans les politiques et réformes foncières et environnementales.

## **2 - Des enjeux pastoraux occultés dans les politiques et réformes**

Le foncier pastoral est presque absent des régulations juridiques **(a)** pourtant les enjeux économiques, environnementaux et culturels importants liés à l'activité pastorale **(b)** justifient que des mesures politiques et juridiques soient prises dans l'intérêt de tout le pays et particulièrement pour assurer la survie et la reproduction du groupe des pasteurs.

#### ***a) Un foncier pastoral faiblement régulé***

Le livre blanc de politique foncière et domaniale ne fait aucune proposition de réglementation du foncier pastoral mais traite de cette problématique à travers ses manifestations les plus négatives. Au foncier pastoral, le livre blanc associe d'emblée l'idée d'une concurrence des troupeaux transhumants et sédentaires avec la faune sauvage sur les points d'eau et les

pâturages dans les réserves de biosphère<sup>231</sup>, la cause des conflits avec les agriculteurs<sup>232</sup> et des nuisances à l'environnement<sup>233</sup>. La loi n° 87-013 du 21.9.1987 portant réglementation de la vaine pâture, de la garde des animaux domestiques et la transhumance définit la vaine pâture comme *“le droit pour un éleveur de faire paître son bétail sur les espaces naturels et non clos d'autrui après la récolte”* (Article 2). Les espaces naturels comprennent les pâturages naturels ou parcours du bétail constitués de l'ensemble des espaces libres naturels traditionnellement destinés à la pâture des animaux, les jachères ou espaces cultivables laissés au repos ou non exploités, les pâturages artificiels aménagés pour la production de fourrages ou réservés à cet effet et les pâturages post-culturels, ou l'ensemble des surfaces cultivées entièrement libérées des récoltes, constituées, par les restes des sous-produits agricoles.

Pour le législateur nigérien, l'espace est *“destiné à l'élevage supportant une ou plusieurs ressources pastorales pouvant être librement utilisées par des pasteurs et leurs troupeaux au cours de leur parcours”*<sup>234</sup>. L'espace pastoral est donc un espace global associant des formes intégrées de mise en valeur et des droits collectifs d'utilisation et de gestion (Tignougou, 1996). La loi n° 2018-20 du 23 avril 2019 portant Code pastoral en République du Bénin, donne également un contenu à la notion de transhumance. Suivant l'article 2 de cette loi, la transhumance est une pratique répétitive, saisonnière et pendulaire de déplacements des troupeaux suivant des parcours connus et bien précis sous la garde des pasteurs ou des bergers en vue de l'exploitation des ressources pastorales d'un territoire donné. Le législateur béninois distingue la transhumance interne et la transhumance transfrontalière. La première concerne les déplacements saisonniers des troupeaux nationaux d'une localité à une autre ou d'un département à un autre dans les limites du territoire national. Cette première catégorie de transhumance peut être classée en petite transhumance et en grande transhumance. La petite transhumance est celle qui s'effectue entre terroirs villageois voisins. La grande transhumance est celle qui implique des déplacements de plus grande amplitude. Pour permettre le libre exercice de la transhumance, le législateur interdit de procéder à tout défrichement, à toute installation de culture ou à toute autre activité non pastorale sur une distance de cent mètres autour des pâturages, des couloirs de passage, des axes et pistes de transhumance, des aires de repos, des marchés à bétail et des points de rassemblement du bétail. Cette zone d'exclusion est déclarée d'utilité publique (article 21). Malgré toutes ces mesures juridiques, les conflits entre agriculteurs et éleveurs sont légion : destruction des cultures, abattage des animaux, coups et blessures et souvent des pertes en vies humaines. La transhumance des troupeaux étrangers au Bénin est autorisée à des périodes déterminées de l'année. Celle-ci commence annuellement, sur tout le territoire national à la mi-décembre pour prendre fin en mars ou avril selon les départements. Le retour des éleveurs et des troupeaux étrangers dans leurs Pays d'origine est alors obligatoire à cet instant (article 17).

Au niveau sous régional, la transhumance inter Etats est définie par la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) comme : *“les déplacements saisonniers entre Etats, du bétail ayant quitté les limites de ses parcours habituels, en vue de l'exploitation des points d'eau et des pâturages”*<sup>235</sup>. Le franchissement des frontières terrestres

<sup>231</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p. 39.

<sup>232</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p. 46.

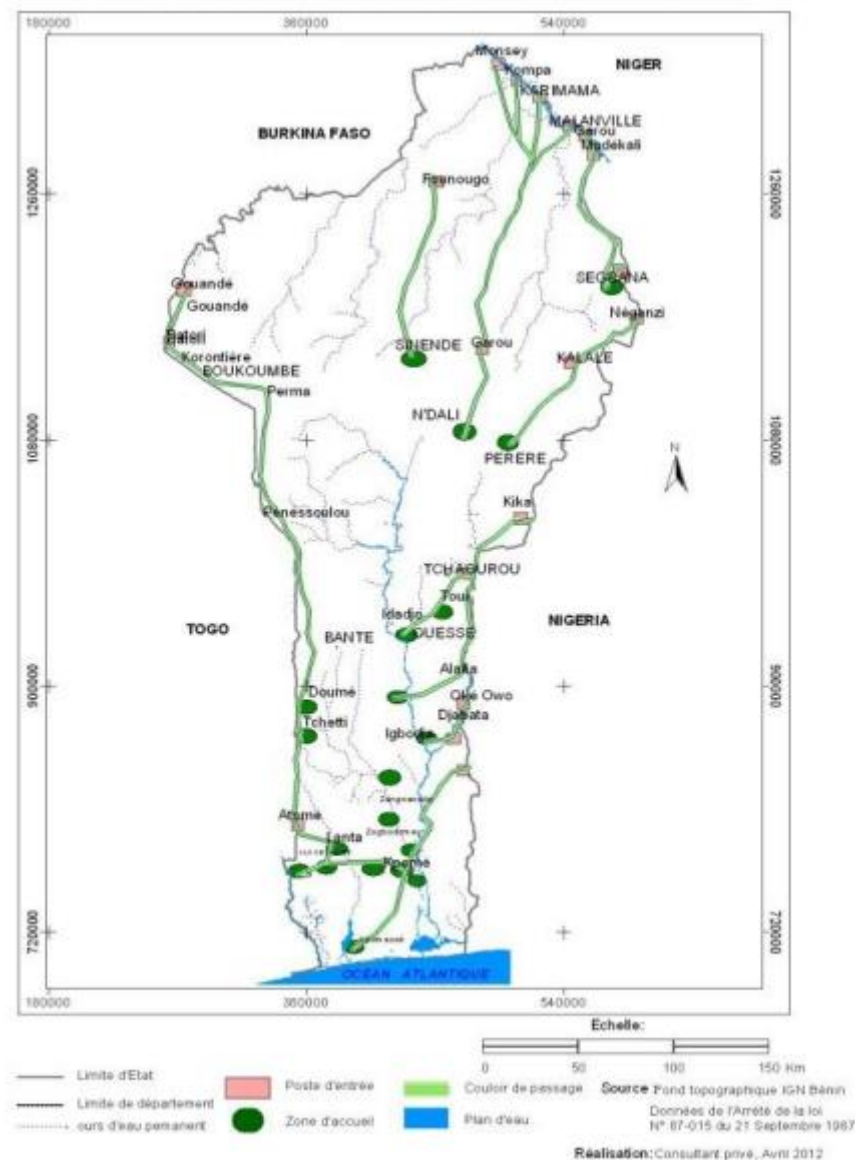
<sup>233</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p. 92.

<sup>234</sup> Art. 2, Ordonnance 2010-029 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme.

<sup>235</sup> Décision A/DEC.5/10/98 relative à la réglementation de la transhumance entre les Etats membres de la CEDEAO du 31 octobre 1998.

en vue de la transhumance est autorisé entre tous les pays de la CEDEAO pour les espèces bovines, caprines, camélines et asines dans les conditions définies par la décision A/DEC.5/10/98 relative à la réglementation de la transhumance entre les Etats membres de cette Communauté. Le Règlement C/REG.301/03 relatif à la mise en œuvre de la réglementation concernant la transhumance par les Etats membres de la CEDEAO comporte également un certain nombre de dispositions ayant pour but de faciliter la mise en œuvre par les Etats membres de la CEDEAO, des principes majeurs de la transhumance transfrontière contenus dans la décision A/DEC 5/10/98, relative à la libre circulation des populations et des biens, et à la prévention, à la gestion et aux règlements des conflits<sup>236</sup>.

Au Bénin, les portes d'entrée des transhumants sont données par la carte n° 6 ci-après.



**Carte 6 : Pistes de la transhumance transfrontalière en direction du Bénin**  
**Source : FAO, 2012 : 34**

<sup>236</sup> Michelot et al., *Aires Protégées transfrontalières*, p. 16.

Trois axes sont prévus dans le cadre des pratiques de transhumances transfrontalières en Afrique de l'Ouest :

- Axe Central : comprenant le corridor Mali, Burkina Faso et Niger comme pays de départ et la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Togo comme Etats d'accueil.
- Axe Est : comprenant le corridor Mali, Burkina Faso et Niger comme pays de départ et le Bénin et le Nigeria comme Etats d'accueil.
- Axe Ouest : comprenant le corridor Mali, Mauritanie comme pays de départ et le Sénégal et la Guinée comme Etats d'accueil

Selon Salihou, le Bénin accueille tous les ans, de nombreux éleveurs étrangers en provenance du Burkina Faso, du Niger et du Nigéria. Dans le cadre de son enquête sur les couloirs de transhumance, il a retracé les itinéraires cartographiques de cette transhumance à la fois au niveau national et départemental. Ce qui a permis d'établir la cartographie des itinéraires : i) des portes d'entrée et des parcours naturels des troupeaux transhumants transfrontaliers, ii) des postes vétérinaires le long des parcours naturels, iii) des points d'eau et autres infrastructures d'accueil des transhumants et iv) des zones de tension liées à la transhumance au Bénin. Trois étapes ont été suivies pour l'établissement de cette cartographie : i) la recherche des documents planimétriques a consisté à faire l'état des lieux des différents documents cartographiques récents couvrant chaque département du pays ; ii) les levés GPS (système de positionnement globale) des limites des couloirs de passage, des points d'eau, des aires de pâturages, des aires de parcsages et des portes d'entrée sur le territoire national des troupeaux transhumants sont conduits par un comité composé des autorités locales, des populations riveraines (surtout agriculteurs et éleveurs), des membres du comité de gestion de la transhumance, l'agent forestier et de l'équipe du Consultant ; et iii) les enquêtes socio-économiques ont principalement permis d'identifier les zones de conflits existants et latents au niveau de chaque Département<sup>237</sup> (voir carte n°7 pour les zones de tensions dans le Borgou et l'Alibori). L'eau et les pâturages constituent des déterminants fondamentaux de l'espace pastoral sans lesquels aucune transhumance interne ou inter étatique n'est possible. Les droits d'accès à l'eau et aux fourrages sont des droits assurant la viabilité de l'activité pastorale. Ceux-ci doivent faire l'objet d'une régulation juridique construite à partir du local pour éviter les conflits inhérents à l'imposition des couloirs de passage tracés directement par les autorités étatiques ou inter étatiques pour éviter les difficultés relatives à leur acceptation sociale.

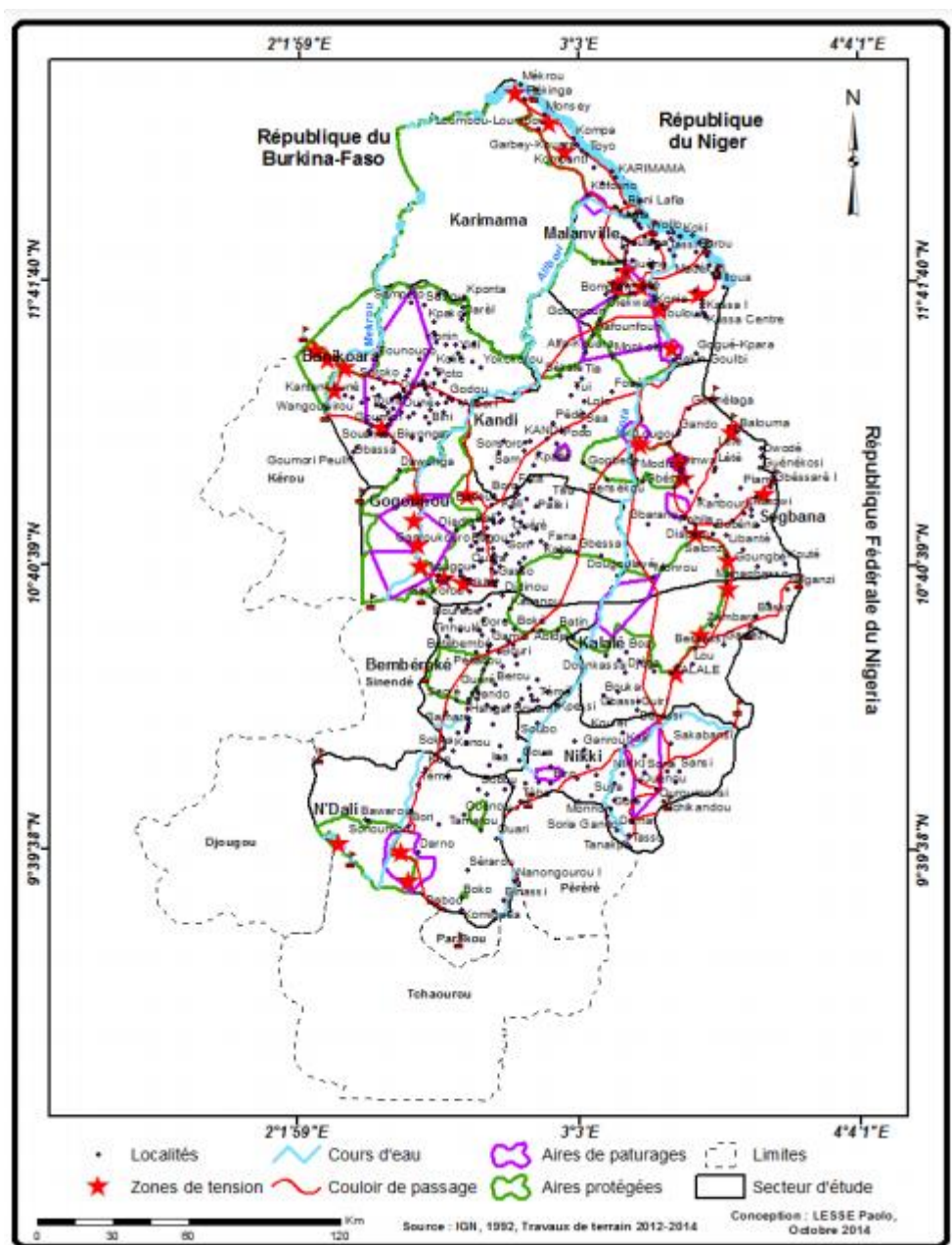


**Photo 1:** Couloir de passage des troupeaux occupé par un champ

**Source :** Enquête de terrain, 2019.

<sup>237</sup> M. A. Salihou, *Couloirs de transhumance transfrontalière en l'Afrique de l'Ouest*, p.4.





**Carte 7:** Zones de tension de la transhumance dans le Borgou et l'Alibori.  
**Source :** P. Lesse et al., *Transhumance en République du Bénin*, p 2674.

#### **b) Un foncier pastoral porteur d'enjeux sociaux culturels et économiques importants**

Le foncier pastoral est porteur d'enjeux importants sur le plan social, économique et environnemental. La contribution moyenne de l'élevage au Produit Intérieur Brut (PIB) agricole régional est de 44%<sup>238</sup>. Avec un cheptel bovin de plus de 60 millions de têtes, 160 millions de petits ruminants et 400 millions de têtes de volailles, la région Ouest africaine est une aire privilégiée pour l'élevage<sup>239</sup>. Les productions animales de 2012 ne couvrent pas les besoins des populations car, il y a un déficit de 58% pour la viande, 37% pour le lait et 56% pour les œufs<sup>240</sup>. Sur la période de 2009 à 2012, la moyenne annuelle de production de viande est de

<sup>238</sup> FAO, 2010.

<sup>239</sup> CEDEAO, *Importance socio-économique de l'élevage dans l'espace CEDEAO*, 6 p.

<sup>240</sup> FAO, 2011 :14.



60680,5 tonnes contre, une moyenne annuelle d'importation de 145319,75 tonnes en provenance de la France, des Pays-Bas et de l'Espagne<sup>241</sup>.

Le foncier pastoral constitue également un enjeu de développement social pour la survie des pasteurs qui sont actuellement, confrontés à l'insécurité foncière, aux difficultés d'accès aux points d'eau et aux pâturages. La survie et la reproduction du groupe des pasteurs oblige à prendre des mesures juridiques de protection de l'espace pastoral pour non seulement, le bien être des pasteurs mais aussi, pour l'ensemble des citoyens dont le régime alimentaire est très dépendant des produits laitiers et des protéines animales.

L'apport inestimable de l'élevage transhumant dans la fertilisation des sols est aussi, un enjeu très important de gestion durable des écosystèmes et des biotopes. Les rédacteurs du livre blanc de politique foncière et domaniale auraient dû prendre compte cet enjeu et corriger le déséquilibre de position qui existe entre le foncier pastoral et le foncier agricole. Ceci permettrait au foncier pastoral d'avoir la place qui est la sienne dans le développement économique et socioculturel du pays. La transhumance est en effet, citée comme un moyen efficace d'adaptation aux changements climatiques en cours et de gestion durable des ressources naturelles. D'après la FAO, la pâture des ruminants a une incidence sur les processus interactifs de la physiologie végétale et de la biologie des sols<sup>242</sup>.

Selon J-P. Pradère<sup>243</sup>, la consommation par les ruminants des résidus agricoles qui, au lieu d'être brûlés, permet d'éviter l'émission de 15 à 25 kg de CH<sub>4</sub> par ha de résidus de culture pâturé. De même, en réduisant le couvert herbacé de la savane, les ruminants réduisent par la même occasion, la puissance des feux périodiques permettant ainsi d'éviter la destruction d'arbres et d'arbustes. La présence d'animaux affaiblit aussi, la couverture de graminées et la puissance des feux de brousse ce qui, dans un premier temps, favorise les buissons puis, dans un deuxième temps, le remplacement des buissons par des ligneux non-pyrophytes, renforçant ainsi, grâce au pâturage, la création de paysage de savane arbustive et la capacité de stockage du carbone.

## **§ 2 - Des enjeux à prendre en compte dans la conservation des aires protégées**

Les aires protégées du pays notamment, celles de du W et de la Pendjari, ont été constituées par suite des déguerpissements opérés par le colonisateur. Si certaines communautés ont pu être plus ou moins contenues hors des réserves, d'autres en revanche ( cas d'une dizaine de villages de l'axe Tanguiéta-Batia), sont confrontées à une insécurité foncière mettant en danger leur sécurité d'existence et l'intégrité physique de la réserve. En effet, le processus de déguerpissement de certains villages situés au cœur du parc vers les hameaux situés dans la zone tampon n'a pas réglé le problème de la redistribution des terres entre autochtones déplacés et autochtones non déplacés qui se partageaient les pouvoirs sur les terres des villages originels.

Entre l'Etat et les autochtones, le débat sur le statut juridique de la zone d'occupation contrôlée n'est pas clarifié même si, les communautés riveraines reconnaissent de plus en plus, l'appartenance de cette zone au domaine immobilier de l'Etat. Il subsiste une ambiguïté sur le statut juridique de la zone d'occupation contrôlée. Cette ambiguïté de statut est préjudiciable à la protection des écosystèmes et des biotopes de la zone. En effet, les communautés

---

<sup>241</sup> INSAE, 2013.

<sup>242</sup> FAO, *La transhumance transfrontalière en Afrique de l'Ouest*, p. 62.

<sup>243</sup> J.-P. Pradère, *Liens élevage-environnement-développement durable*, 2014, p. 33.

riveraines nourrissent toujours l'espoir de se voir rétablir dans leurs droits anciens<sup>244</sup> tout au moins, dans la zone tampon et particulièrement dans la zone d'occupation contrôlée concédée<sup>245</sup>.

L'outil privilégié pour atteindre l'objectif de conservation et d'utilisation durable des réserves est la cogestion mettant en partenariat l'Etat, les collectivités territoriales et les communautés riveraines. Mais, la relativité des résultats des différents modes de gestion<sup>246</sup> intervenus depuis la création des réserves interroge l'effectivité du droit appliqué aux aires protégées. Dans un contexte d'inadaptation du droit, le risque est en effet grand, que les ressources biologiques de la réserve soient toujours soumises à de fortes pressions anthropiques. La situation critique dans laquelle se trouvent les réserves, oblige de prendre en compte les enjeux de tous les acteurs qui s'y affrontent **(A)**, d'étudier les mécanismes de jonction des légitimités sociales à la légalité étatique et de dégager les défis normatifs permettant la coviabilité socio-écologique au niveau de ces réserves **(B)**.

## **A - Enjeux fonciers et environnementaux dans les aires protégées**

En plus de l'enjeu écologique qui devra être une priorité pour tous les acteurs étatiques et non étatiques, plusieurs autres enjeux participant à la coviabilité socio-écologique doivent faire l'objet d'une attention particulière dans la construction de la régulation juridique environnementale. Il s'agit d'abord, de l'enjeu socioculturel et économique **(1)** qui trouve son fondement dans la nécessité d'assurer une sécurité d'existence aux communautés riveraines. Il s'agit également, des enjeux fonciers qui ont justifié la création d'une zone d'occupation contrôlée ou d'une zone tampon au niveau des parcs nationaux **(2)**.

### **1 - L'enjeu socioculturel et économique : cas de la zone d'occupation contrôlée du parc Pendjari**

La zone d'occupation contrôlée constitue à double titre, un espace vitale pour les, communautés riveraines. Cette zone est concédée aux riverains pour l'exercice d'activités socioéconomiques compatibles avec les objectifs d'utilisation durable et de conservation des ressources biologiques du parc national de la Pendjari. A l'enjeu écologique défendu par l'administration du parc, s'opposent des enjeux économiques **(a)** et socioculturels **(b)** exprimés par des communautés dont les terroirs sont imbriqués dans le domaine immobilier de l'Etat abritant plusieurs lieux de culte.

#### **a) Les enjeux économiques dans la zone d'occupation contrôlée**

Diverses activités économiques se mènent dans cette zone. Les cultures vivrières, la carbonisation, la coupe du bois de feu pour la commercialisation et la culture du coton constituent les principales activités économiques observées dans la zone d'occupation contrôlée. L'ampleur de ces activités et leurs impacts directs sur les ressources ligneuses et l'habitat de la faune obligent à prendre des mesures juridiques idoines. La carbonisation et la production du bois énergie en plus de ce qu'elles procurent d'importantes ressources

<sup>244</sup> Y. Kiansi, *Cogestion de la Réserve de Biosphère de la Pendjari*, p. 41.

<sup>245</sup> Centre National de Gestion des Réserves de Faune, PAG, 2005.

<sup>246</sup> La réserve a connu jusqu'en 1989 une gouvernance répressive. Les années 90 marquent un début d'implication des populations dans la gestion de la réserve. Ce n'est qu'en 1998 qu'interviendra le modèle de cogestion de la réserve avec la création du Centre National de Gestion des Réserves de Faune. La cogestion fait d'ailleurs l'objet de remise en cause à la suite de plusieurs crises institutionnelles entre l'union des associations villageoises de gestion des réserves de faune, les autorités des communes riveraines et l'administration chargée de la conservation de la réserve.

financières additionnelles, constituent de véritables stratégies de reconquête de l'espace. En effet, dans l'imaginaire des communautés, l'absence de ressources ligneuses rendrait inapte à la conservation. Ce qui ferait perdre à cet espace son statut d'aire protégée comme ce fut le cas de plusieurs périmètres de reboisement et de certaines forêts classées qui ont complètement disparu dans le sud Bénin.

Les différentes activités productives autres que les cultures de subsistance ont pour but non exprimé, la destruction de l'habitat de la faune sauvage et l'accélération du processus de dégradation des terres, l'érosion et le comblement des mares et des rivières de manière à les rendre impropres à la conservation. Sans ressources fauniques et floristiques, les populations espèrent par ce biais, un juste retour de ces terres dans leur patrimoine foncier. En réalité, il s'agit d'un malentendu entre la légalité étatique et les légitimités locales qui devrait être transcendé afin de régler la question de coviabilité socio-écologique.

L'accès aux terres et aux ressources naturelles dans la réserve de biosphère est une problématique à repenser, de manière à assurer la sécurité d'existence des communautés riveraines, sans pour autant porter atteinte à la viabilité de l'aire protégée. La nécessité d'opérer une jonction entre les légitimités locales et la légalité étatique constitue une priorité de régulation juridique dont l'efficacité dépend en grande partie, du consensus qui doit entourer la définition des mesures juridiques de régulation environnementale.

#### ***b) Les mares et les bosquets sacrés au cœur des réserves de biosphère: l'enjeu socioculturel***

Une dizaine mares et de bosquets sacrés constituent des lieux de culte pour les populations riveraines du parc Pendjari. Malgré le classement de cette zone, les pratiques socioculturelles s'observent sur tout le parc.

Dans l'ancien village de Batia (Tandagou) situé près de la source aux éléphants à l'intérieur du parc, se trouve une pierre constituant le lieu des cérémonies d'initiation qu'organise le clan des "*Bibemba*". Selon les autochtones du village de Batia, cette pierre est un fétiche chargé de la protection du parc grâce aux sacrifices qui y sont organisés annuellement, sur indication de l'oracle. Un autre fétiche situé sur le même site appelé "*Atakudiéna*" géré par le clan des "*Bijaaba*" permet d'implorer les mânes des ancêtres, pour des questions de sécheresses prolongées et de maladies épidémiques sévissant dans leur village.

L'intérêt de ces deux fétiches pour le parc est lié à la défense faite aux membres de ces clans de consommer la viande de certaines catégories de faune sauvage dont le crocodile, le python et la plupart des grands mammifères (éléphant, cob et buffle). Si ces interdits sont respectés et bien encadrés par des règles endogènes aux groupes, ils constituent une forme de régulation juridique efficace. En effet, les communautés riveraines vivent dans la crainte d'offenser les ancêtres fondateurs des lignages pour qui, ces grands mammifères ont joué un rôle majeur dans la création de la communauté villageoise.

Le cas de la mare "*Bori*"<sup>247</sup> constitue, comme la plupart des sites sacrés, un exemple réussi d'une régulation juridique endogène ayant garanti la viabilité des espèces halieutiques et leur biodiversité. La pêche dans la mare sacrée "*Bori*" est strictement interdite en dehors la période trisannuelle où des sacrifices précèdent la pêche collective. Cette régulation juridique endogène d'origine ancestrale est jusqu'ici bien respectée par les habitants du village de Tanongou (commune de Tanguiéta). Elle vise plusieurs objectifs : assurer la régénération du

---

<sup>247</sup> Mare à crocodiles sacrés dans le village de Tanongou (Commune de Tanguiéta).

stock de poisson, préserver la diversité des espèces halieutiques et protéger en même temps, les crocodiles sacrés.

Pendant les trois ans de repos de la mare sacrée, la pêche y est strictement interdite. Un délai maximum de trois jours est accordé par le maître de la mare sacrée, pour opérer la pêche collective. Les instruments de pêche sont strictement réglementés. Les crocodiles sacrés sont sortis de l'eau puis, réintégrés dans la mare sacrée après l'opération de pêche.

La sauvegarde de ces lieux sacrés grâce aux rituels et autres sacrifices, constitue une forme endogène de régulation juridique des diversités biologiques mais aussi une forme de sauvegarde des valeurs socioculturelles des communautés. En effet, les communautés sont convaincues que sans l'organisation des cérémonies, les ressources biologiques de ces sites sacrés disparaîtront irrémédiablement. Dans ce contexte sociologique marqué par des croyances aux pouvoirs magiques, le renforcement de cette régulation juridique, par le biais des chartes ou des conventions locales d'environnement respectant les maîtrises foncières et environnementales endogènes et leurs systèmes d'autorité traditionnelle reste, est un défi normatif à relever. Ceci, au double plan de la gestion patrimoniale des terres et des ressources naturelles et du respect des valeurs et standards socioculturels des communautés riveraines.

## **2 - Les enjeux fonciers dans la zone d'occupation contrôlée**

Lors du classement de la réserve partielle de faune de la Boucle de Pendjari<sup>248</sup>, les populations qui y vivaient ont été déplacées pour la zone tampon. L'accroissement de ces villages pose aujourd'hui, la question foncière qui n'était pas entièrement évacuée ni pendant la période coloniale, ni à l'indépendance du pays encore moins, avec la nouvelle politique foncière et domaniale. Cependant, l'insécurité foncière en termes de manque de terres semble être artificielle au niveau de la zone d'occupation contrôlée car sa capacité de charge n'est pas encore atteinte. Le ratio superficie de la zone d'occupation contrôlée (34000 ha) par la population des villages riverains<sup>249</sup> est de 3,54 hectares. Ce ratio est largement en dessus de la moyenne communale et indique une faible pression foncière. La question foncière se pose non en termes quantitatif mais en termes de fertilité du sol.

Les sollicitations foncières dans plusieurs cas, relèvent d'une stratégie de récupération des terres ancestrales par incursion des champs de cultures au-delà des limites concédées par l'administration du parc national. Selon Kiansi<sup>250</sup>, la revendication de manque de terres cultivables dans la zone d'occupation contrôlée est plus un prétexte de quête de légitimité. Il est donc urgent de trouver des mécanismes de sécurisation de l'intégrité physique du Parc et en même temps de réfléchir sur les implications de ce déguerpissement inachevé par la voie du dialogue et de la négociation. Cette réflexion permettra d'une part, d'assurer la sécurité foncière des communautés enclavées et d'autre part, de préserver les ressources d'assurer biologiques de la réserve. Elle permettra également le processus de coviabilité socio-écologique. Cette coviabilité se définit par un équilibre entre les besoins des sociétés pour leur reproduction et le maintien des processus écologiques, biotiques et abiotiques, et des composants<sup>251</sup> de la réserve. Il s'agit d'un défi normatif à relever car les intérêts des riverains et de l'administration du parc sont antagonistes.

<sup>248</sup> Arrêté n° 8884 S.E. du 13 décembre 1954.

<sup>249</sup> 9599 habitants selon le RGPH 4.

<sup>250</sup> Kiansi, *op.cit.*, 176.

<sup>251</sup> O. Barrière et A. Rochegude, *Foncier et environnement en Afrique, op. cit.*, p.40.

## **B - Les défis d'une régulation juridique durable dans la zone d'occupation contrôlée**

Deux principaux défis normatifs sont à relever dans la zone d'occupation contrôlée pour limiter la pression anthropique sur l'ensemble de la réserve de biosphère de la Pendjari. Le premier défi a trait à la problématique de la régulation juridique foncière inachevée au niveau de la zone concédée aux populations riveraines par l'Etat et dont la constitution n'est pas sous-tendue par un texte législatif ou réglementaire **(1)**. Le deuxième défi est relatif aux crises institutionnelles enregistrées dans la mise en œuvre de la nouvelle approche de cogestion des aires protégées prévue par la loi portant régime de la faune. Ces crises institutionnelles résultent d'un défaut de construction juridique intégrant la gestion décentralisée et les normes endogènes de gestion des ressources naturelles et de l'impossibilité d'affranchir cette nouvelle approche, des contingences politico-administratives **(2)**.

### **1 - La problématique d'une régulation juridique foncière inachevée**

La question de la régulation juridique foncière de la zone d'occupation contrôlée du parc est relative à la particularité de cette portion du domaine immobilier de l'Etat **(a)** dont le statut juridique reste encore ambigu **(b)**. La mise en place d'une telle zone devrait faire l'objet d'une construction juridique préalable **(c)** pour éviter d'une part, que la paix sociale ne soit entamée et que d'autre part, que les ressources biologiques de la réserve de biosphère de la Pendjari ne fassent l'objet d'une utilisation abusive de la part des riverains.

#### **a) Un domaine public à statut particulier**

La zone d'occupation contrôlée est une bande de largeur variable (entre 3 et 5 km) selon les villages, incluse dans le domaine forestier de l'Etat où des droits d'usage ont été accordés, à des fins agricoles par l'administration forestière, aux populations riveraines de la Réserve de Biosphère de la Pendjari dans le cadre d'un plan d'aménagement participatif. C'est le décret n°2005-550 du 31 août 2005 portant approbation du plan d'aménagement participatif et de gestion de la réserve de biosphère de la Pendjari qui sert de fondement juridique à l'accès aux terres et aux ressources naturelles à ces populations confrontées à des contraintes foncières allant de la perte de fertilité des sols de leurs terroirs villageois aux conflits fonciers entre autochtones ou entre autochtones et allochtones, migrants agricoles et éleveurs transhumants ou résidents. Les 22 villages administratifs riverains qui ceinturent la réserve de biosphère de la Pendjari se répartissent sur deux axes de la façon suivante :

- Axe Tanguiéta-Batia : villages de Batia, Collégou, Sangou, Tchafarga, Tanongou, Pessagou, Tchanwassaga, Nanèbou et Bourgnissou ;
- Axe Tanguiéta-Porga : villages de Sépounga, Tiélé, Mamoussa, Kani, Wantéhoun, Copendiri, Dassari, Nagasséga, Pouri, Nodi, Sétchédiga, Daga et Porga.

En tant que portion de la zone tampon, la zone d'occupation contrôlée obéit à la règle de la domanialité publique qui s'applique à tout domaine public immobilier de l'Etat. Appartenant au domaine forestier de l'Etat, la zone tampon est inaliénable et ses limites ne peuvent être modifiées que dans les formes de sa création (Article 23 de la loi sur la faune), c'est-à-dire par une loi conformément aux dispositions de l'article 21 de la loi sur la faune. L'article 273 du code foncier et domanial précise que le domaine public immobilier de l'Etat est inaliénable, imprescriptible et insaisissable. Les espaces pouvant faire l'objet d'utilisations socio-économiques contrôlées doivent être sous-tendus par un texte réglementaire (article 24 de la loi sur la faune).

Les dispositions de l'article 22 de la loi sur la faune précisent aussi que : *“Tout projet de constitution, de modification ou de suppression d'une aire protégée doit être précédé d'une*



*étude d'impact sur l'environnement réalisée conformément à la législation en vigueur*". La zone d'occupation contrôlée présente aujourd'hui une configuration particulière nécessitant que des mesures juridiques soient prises pour assurer la sécurité d'existence des populations riveraines et l'intégrité physique du domaine. En effet, la vocation première de la zone d'occupation contrôlée est la satisfaction des besoins socioéconomiques des riverains en lien avec l'utilisation et la conservation durable de ses ressources biologiques. Or, la zone d'occupation contrôlée fait l'objet de morcellement et de délivrance de titres fonciers par la mairie de Tanguiéta. La plupart des infrastructures administratives (bureaux de la mairie, (Etablissements scolaires, commissariat police, Brigade de Gendarmerie, tribunal de conciliation, hôpital etc.) ainsi que bâtiments de personnes privées disposant d'un titre foncier ou non, sont entièrement situées dans la zone d'occupation contrôlée. La question est de savoir de quelles maîtrises peuvent se prévaloir les communautés, les communes et l'Etat central.

Des ventes sous seing privés ont été également opérées par les populations autochtones au sein de cette zone. Dans le village de Sépounga (Commune de Tanguiéta) : des cas de vente de parcelles de plus d'une centaine d'hectares à l'intérieur de la zone d'occupation contrôlée ont été enregistrés en 2017. Saisis de cette question, l'Association villageoise de gestion des réserves de faune et la Direction du Parc National ont dépêché une équipe sur le terrain pour procéder à la destruction des bâtiments érigés par l'acheteur.

Les implications de cette vente sont multiples. D'un côté, l'administration par le biais de la force publique, essaie d'assurer l'intégrité de son domaine et l'autre, le vendeur de bonne ou de mauvaise foi qui réclame son droit de propriété. Un autre cas de réclamation de parcelle par un autochtone est signalé à Nanèbou (commune de Tanguiéta). Un individu a érigé un bâtiment sur une parcelle cultivée par un autre villageois sous prétexte que ses grands-parents en étaient les premiers occupants.

Les notables du village, l'Association Villageoise de Gestion des Réserves de Faune et la Direction du Parc Nationale tentent de régler le conflit à l'amiable avec comme argument que la parcelle en question est d'abord et avant tout, partie intégrante du domaine immobilier de l'Etat. Dans les deux cas, se pose le problème de droit appliqué à la zone d'occupation contrôlée et son acceptation sociale : la légitimité contre la légalité.

La problématique de la régulation juridique à la zone d'occupation contrôlée reste entière car, de telles situations ne sont pas rarissimes et ne manqueraient pas de soulever dans un avenir proche, de graves tensions à l'échelle de toutes les communes riveraines de la réserve de biosphère de la Pendjari. Les prétentions foncières des communautés riveraines mettent non seulement en danger l'intégrité physique de la réserve mais aussi, ses ressources biologiques. L'urgence écologique est déclarée dans la zone d'occupation de la Pendjari. Elle est aggravée par l'insécurité foncière alors que le droit en l'état, ne répond plus à la problématique de la viabilité conjointe des systèmes sociaux et écologiques.

#### ***b) La zone d'occupation contrôlée : un statut juridique ambiguë***

La zone d'occupation contrôlée délimitée dans la zone tampon et concédée aux populations riveraines de la réserve de biosphère de la Pendjari ne repose sur aucun instrument juridique. La notion de zone d'occupation contrôlée est d'ailleurs inconnue de la législation nationale. Ni les lois sur la forêt, sur la faune, sur l'environnement, ni le code foncier et domanial n'ont fait cas d'une zone d'occupation contrôlée. Il n'existe donc pas une définition juridique de ce concept.

Le corps du décret n° 2005-550 du 31 août 2005 portant approbation du plan d'aménagement participatif et de gestion de la réserve de biosphère de la Pendjari sur lequel la zone d'occupation contrôlée tire sa légalité ne comporte aucune disposition spécifique qui lui soit consacrée. En compulsant le plan d'aménagement, on comprend que la délimitation de la zone d'occupation contrôlée relève plutôt d'une construction technique à effet de résoudre des problèmes d'accès à la terre et aux ressources naturelles auxquels sont confrontées les populations riveraines. Cette volonté d'assurer une sécurité foncière aux populations devait émaner d'une construction juridique déterminant les droits et les obligations des uns et des autres dans l'accès aux terres et ressources naturelles relevant du patrimoine foncier de l'Etat.

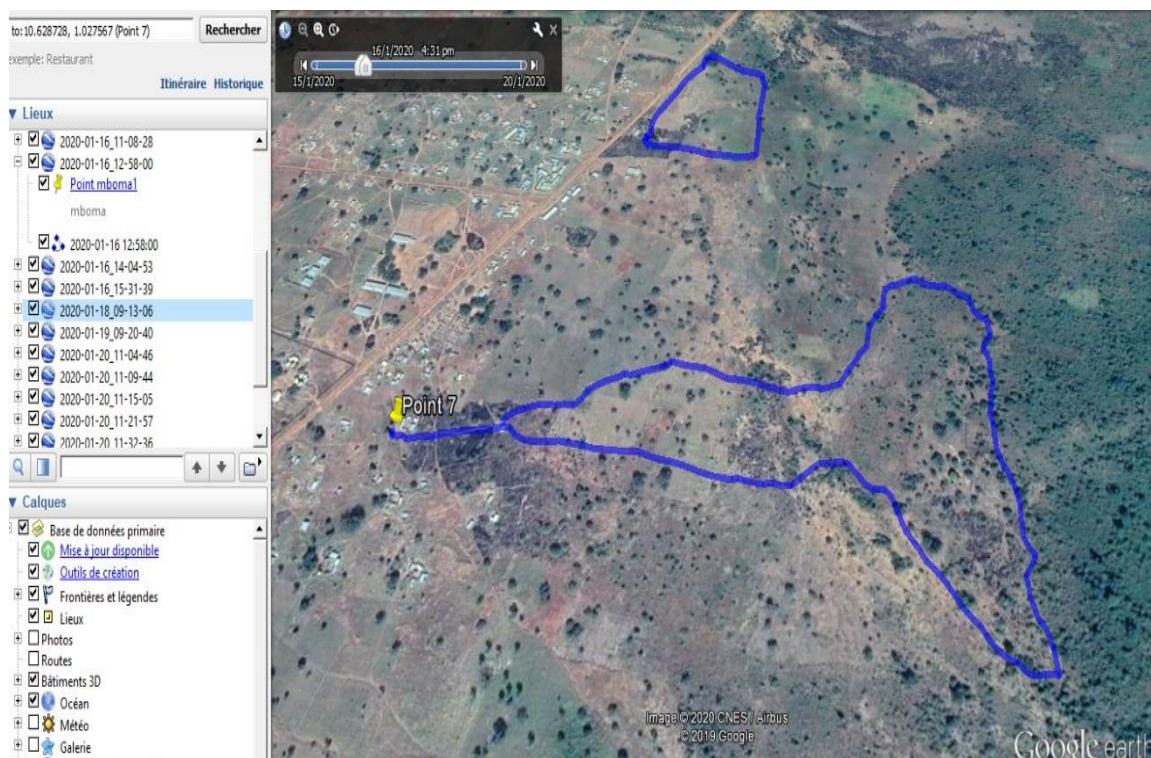
A l'ambiguïté du statut juridique de la zone d'occupation contrôlée, il faut adjoindre le manque de courage de l'administration à faire respecter la législation forestière dans un contexte à forte dominance de pratiques endogènes. L'aspect technique semble comporter moins de risques pour le conservateur qui, dans le discours soutient la légalité nationale mais dans la pratique, compose indirectement avec les légitimités locales sans pour autant chercher à opérer une véritable jonction entre les mesures législatives et réglementaires et les pratiques développées par les populations riveraines. Avec le rythme élevé de croissance démographique<sup>252</sup>, l'urbanisation et la forte dégradation des terres agricoles, des conflits d'envergure peuvent éclater. Au sein des communautés riveraines, les conflits sont d'ailleurs plus ouverts et préoccupants mais avec l'administration, les communautés évitent ces genres de conflits. Ensuite, il faudra compter avec possibilité qu'un jour, l'Etat décide d'assurer l'intégrité de son domaine immobilier au nom des principes d'inaliénabilité, d'incessibilité et d'imprescriptibilité.

La matérialisation des coordonnées géographiques révèle, des superpositions de droits sur les mêmes espaces. Les conflits qui en résulteront viendront aggraver la situation de conflits fonciers déjà déclarés au sein des communautés dans lesquelles subsistent encore des incompréhensions ou des non-dits avec l'Etat et les communes. Il est utile de rappeler que par suite du déguerpissement opéré lors de la création du parc par le colonisateur, les villages ont été reconstitués mais les problèmes fonciers des personnes déguerpies et réinstallées dans l'actuelle zone d'occupation contrôlée n'ont pas été définitivement réglés. C'est le cas du village de Batia<sup>253</sup> (ou Tandagou) situé à l'intérieur parc, et où se pose avec acuité des différends fonciers entre autochtones dans un espace ayant statut de domaine forestier de l'Etat. La carte ci-dessous en est une illustration des conflits fonciers potentiels. Elle montre des patrimoines fonciers communs (d'après l'enquête N'serma Bernard, un ancien chef d'arrondissement), mais en réalité, patrimoine de l'Etat pour le régisseur des propriétés foncières.

---

<sup>252</sup> Selon le recensement général de la population de 2003 (RGPH 3), la population des deux communes riveraines de Matéri et de Tanguiéta est de 138440 habitants. En 2013, ces deux communes affichent une population de 188633 habitants (RGPH4), soit une augmentation de 50193 (36,25%) en dix ans.

<sup>253</sup> Ce village s'appelait Kpantuomu avant le déguerpissement.



**Carte 8 :** Une portion du patrimoine foncier de la collectivité N'Serma dans les deux versants de la chaîne de montagne de l'Atacora (village de Nodi)

**Source :** Enquête de terrain, janvier 2020

### ***c) Des préalables nécessaires à l'institution de la zone d'occupation contrôlée***

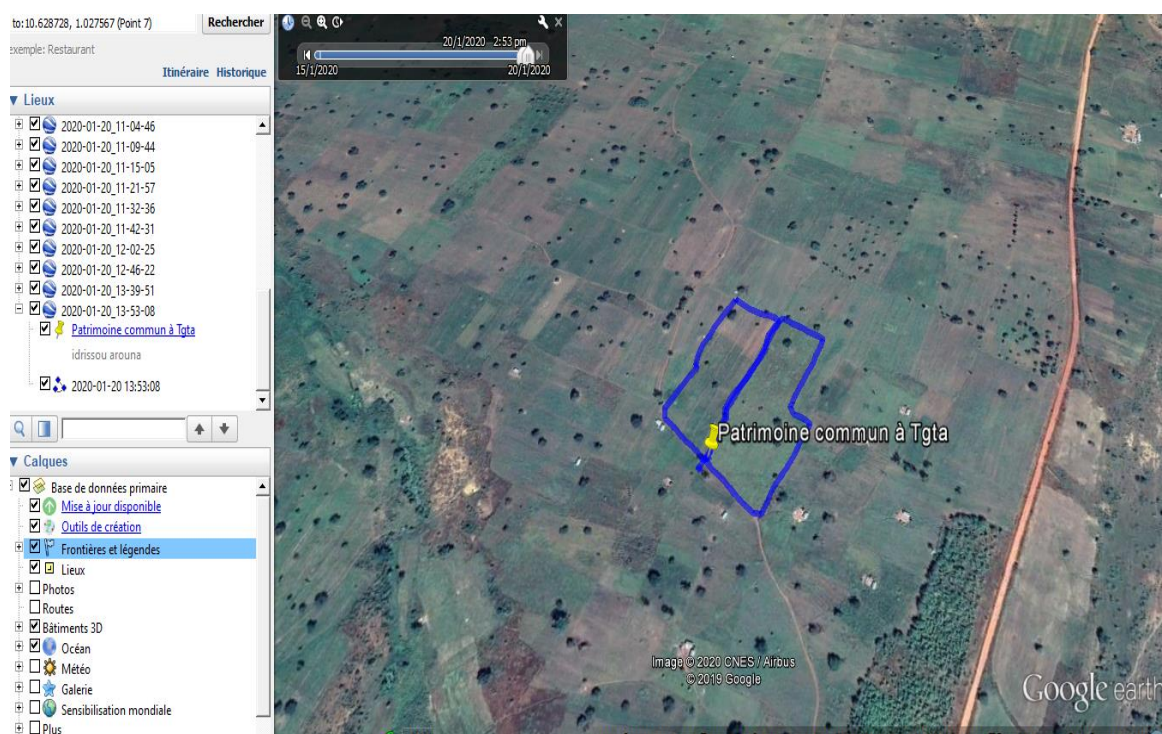
La mise en place de la zone d'occupation contrôlée (ZOC) devrait être précédée d'une étude socio foncière dans le but de déterminer d'une part, les pratiques foncières du site retenu et d'autre part, les impacts des déguerpissements antérieurs sur les relations entre les autochtones déguerpis et ceux qui sont restés sur leurs terres. Dans un second temps, une mesure règlementaire devrait permettre de déterminer l'emprise réelle de la zone concédée, la répartition des terres entre les autochtones et ceux qui ont été déplacés ainsi que les règles de gestion de cet espace environnemental. En l'absence d'une telle étude et d'une mesure juridique, les populations riveraines, profitant de la faible capacité des pouvoirs publics à assurer un contrôle efficace de l'intégrité de l'aire protégée par manque de ressources humaines et financières, se sont plus ou moins définitivement installées dans le domaine forestier de l'Etat.

L'occupation du domaine est perçue comme légitime par les communautés riveraines. Elle est perçue comme un juste retour de ces terres dans leurs patrimoines fonciers suite à leur expropriation sans dédommagement par le colonisateur. Les communautés estiment que l'existence leurs fétiches à l'intérieur du parc, l'indépendance du pays et le droit de tout être humain à un village, sont autant d'élément fondant leur légitimité sur ces terres. Elles développent en conséquence, des stratégies de récupération foncière. Ces stratégies consistent à rendre les terres impropres à la conservation de la faune, à participer au braconnage de subsistance, à servir de complices dans le grand braconnage ou à observer une passivité déconcertante dans la dénonciation des infractions commises contre l'aire protégées.

L'étude socio-foncière fine permettrait non seulement de mettre en exergue tous ces comportements qui compromettent à terme la viabilité des réserves mais également à prendre



la mesure des enjeux fonciers et environnementaux en présence, les acteurs et leurs perceptions des droits détenus. La compréhension fine des pratiques locales, des représentations sur les terres dans la zone d'occupation contrôlée permettra d'enclencher des négociations consensuelles sur les normes de gestion de ces terres. Le but est d'aboutir à une forme de régulation juridique à travers laquelle, les ressources biologiques de la zone d'occupation contrôlée peuvent être gérées durablement en harmonie avec les besoins socioéconomiques et culturelles des communautés riveraines. En effet, des prétentions foncières de nature différentes sont la base des conflits entre les divers acteurs par une superposition de droits légitimes et légaux. Dans un premier temps, on peut observer la superposition des droits fonciers communautaires sur les domaines immobiliers de l'Etat. Cette superposition a une origine historique liée à la constitution du parc. L'avènement de la décentralisation marque un deuxième niveau de superposition des droits fonciers entre l'Etat et les communes sur les domaines immobiliers de l'Etat dont l'assiette relève du territoire des communes. La carte ci-dessous est le résultat d'un levé que nous avons fait avec le logiciel Locus Map et exporté sur Google Earth pour visualiser deux fermes acquises à titre onéreux dans la ZOC (Village de Bourgnissou)



**Carte 9:** Position géographique de deux fermes privées dans la ZOC, village de Bourgnissou

**Source :** Enquête de terrain, janvier 2020

En observant les différentes pratiques foncières dans la zone d'occupation contrôlée, sources de conflits entre les acteurs communautaires, communaux et étatiques, un besoin de normes s'invite dans le débat juridique. Mais, quelle est la réalité de la régulation étatique (gestion étatique proclamée) face aux prétentions foncières communautaires (légitimité revendiquée) et communales (gestion décentralisée réclamée). Face aux ressources biologiques du parc qui subissent beaucoup de pressions anthropiques, il est indispensable de construire une nouvelle normativité pour assurer des régulations juridiques durables en vue d'une utilisation et conservation durable des ressources biologiques de la réserve.

Cette construction normative se fait par intégration des trois échelles de régulation juridique dans une logique de co-construction visant l'acceptation par les différents maillons, du principe

de la défense de l'intérêt écologique national. L'institution de la cogestion des réserves de biosphère ne suffit pas à elle seule pour assurer cet intérêt écologique national. Il faut porter la cogestion au-delà du discours et la reconstruire à partir des logiques des acteurs dans leur ensemble en prenant pour base de l'édifice juridique, les représentations et les pratiques des communautés riveraines, en intégrant la décentralisation dans toutes ses dimensions politiques, économique et environnementale, et en prenant en compte les pouvoirs régaliens de l'Etat.

## **2 - Une cogestion sous emprise des contingences politico-administratives**

La cogestion est une approche de gestion des aires protégées que nous essayerons de définir dans la logique du droit international de l'environnement et du droit positif béninois **(a)** avant d'évoquer les difficultés de sa mise en œuvre en milieu réel **(b)**.

### **a) La cogestion dans les instruments juridiques internationaux et nationaux**

La cogestion est une nouvelle forme de gestion des terres et des ressources naturelles. Elle fait suite à l'approche dirigiste dominée par l'Etat et qui a montré ses limites dans la gouvernance des parcs nationaux du W et de la Pendjari. Promus dans les instruments juridiques internationaux relatifs à l'environnement par suite des crises écologiques **(i)**, les principes de cette approche de gestion des aires protégées apparaissent de plus en plus leur apparition dans la littérature juridique nationale **(ii)**.

#### *i) La co-gestion dans les instruments juridiques internationaux*

Il n'existe pas de définition internationalement acceptée de la cogestion dans le contexte des aires protégées<sup>254</sup>. La cogestion est un concept polysémique. Le principe d'une participation des populations aux décisions concernant l'environnement transparaît dans les engagements internationaux des Etats relatifs à l'environnement.

Le concept de participation se retrouve dans la Convention sur la Diversité Biologique en son article 8 j qui recommande aux Etats d'impliquer les populations dans la préservation et le maintien des connaissances, innovations des communautés autochtones et locales. La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement accorde une importance capitale à l'approche participation en son principe 10 : *"la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif aux actions judiciaires et administratives, notamment les réparations et les recours, doit être assuré"*.

L'Agenda 21 dans son principe 10.10 recommande aux gouvernants, en collaboration avec les organisations nationales et avec l'appui des organisations régionales et internationales, de promouvoir la participation du public tel que les femmes, les jeunes, les populations et collectivités autochtones et autres collectivités locales à la prise de décisions et à leur mise en œuvre.

La participation du public à la prise de décisions instaure la confiance entre les acteurs potentiels et facilite la mise en œuvre des actions publiques décidées et arrêtées. A cet effet, G. Monédiaire rappelle, dans le cadre de la participation du public à l'élaboration des actes réglementaires en matière d'environnement que, *"il est inquiétant que le droit nouveau apparaisse, compte tenu de ses limites substantielles, tout à fait impuissant à réduire le*

---

<sup>254</sup> B. Lausche, *Lignes directrices pour la législation des aires protégées*, p. 99.



phénomène de perte de confiance générale des citoyens à l'égard des institutions, en évitant soigneusement la procéduralisation de tout dialogue sincère entre société politique et société civile<sup>255</sup>. Selon Michel Prieur, comme « une forme d'association et d'intervention des citoyens à la préparation et à la prise de décision administrative <sup>256</sup> ». Mais comme le souligne A. Van Lang, *« les multiples occurrences du principe de participation en droit positif n'ont toutefois pas permis de le doter d'une signification précise, handicap qui entrave inévitablement sa portée »*<sup>257</sup>. Ceci s'explique par le fait que le *« débat public, situé plus en amont dans l'élaboration de la décision, souffre d'une portée très limitée »*<sup>258</sup>. Dans le cadre des travaux ou ouvrages soumis à enquête publique, M. Prieur suggère de *« prévoir la participation du public plus en amont dans le processus à un moment où il est encore possible d'amender le projet »*<sup>259</sup>. Mais, quelle est la réalité de cette participation au niveau national ?

## ii) La cogestion dans le contexte béninois

Ni la loi sur la faune qui l'a institutionnalisée, ni son décret d'application ne donnent une définition du concept de cogestion. La cogestion est cependant la nouvelle option choisie par le législateur pour la gestion des aires protégées du Bénin. Il s'agit d'une approche concertée d'utilisation et de conservation durables des écosystèmes et de la diversité biologique qui fait suite au modèle répressif institué dès la constitution des parcs et l'approche participative intervenue dès 1990 sous impulsion du Projet de Gestion des ressources Naturelles. Elle trouve son fondement juridique dans les conventions internationales sur l'environnement ratifiées par le Bénin et rendue obligatoire par les dispositions de la loi n° 98-030 du 02 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement (article 3), de Loi n° 93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin (article 40), de la loi portant régime de la faune (articles 24, 25, 48, 49 et 95), du Décret n°2011-394 du 28 mai 2011 fixant les modalités de conservation, de développement et de gestion durable et de ses habitats en République du Bénin (articles 9, 32 et 33).

La participation est rendue très active par la législation béninoise par l'implication obligatoire des populations riveraines à toutes les étapes de l'aménagement des aires protégées. Cette obligation législative d'associer les communautés riveraines transparaît à l'article 3 de la loi sur la faune qui prévoit que : *« la gestion de la faune et de ses habitats doit être faite en partenariat avec les populations riveraines en vue de maintenir et de développer, à long terme, ses valeurs et ses fonctions biologique, écologique, socio-économique, alimentaire, scientifique, éducative, culturelle, esthétique et récréative »*. Ainsi, le plan d'aménagement est obligatoirement élaboré et mis en œuvre avec la participation des populations riveraines (article 48 alinéa 1er). Celles-ci peuvent même être associées à la gestion des aires protégées et/ou bénéficier d'une partie des revenus ou des produits issus de leur mise en valeur (article 51 alinéa 2). Un contrat de gestion peut également être passé avec les populations riveraines dans le cadre de l'exécution de certaines prestations des plans d'aménagement des aires protégées.

La participation des populations riveraines est également consacrée par l'article 3 de la loi cadre sur l'environnement en son principe d) qui impose que tous les groupes sociaux interviennent à tous les niveaux dans la formulation et l'exécution de la politique nationale en

<sup>255</sup> G. Monédiaire, *La participation du public à l'élaboration des actes*, p. 238.

<sup>256</sup> M. Prieur, *« Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation »*, p. 398.

<sup>257</sup> A. Van Lang, *« Le principe de participation : un succès inattendu »*, p. 26.

<sup>258</sup> A. Van Lang, *idem*.

<sup>259</sup> M. Prieur, *Les principes généraux du droit de l'environnement*, p. 45.

matière d'environnement. Le législateur estime par cette disposition que la production et la mise en œuvre des mesures juridiques ne peut se faire qu'avec la participation effective des populations riveraines eu égard des échecs des politiques dirigistes antérieures. La consécration des principes des conventions internationales relatives à l'environnement a conduit à l'introduction dans la législation béninoise des notions de diversité biologique, de patrimoine commun de l'humanité, de développement durable, de cogestion et de décentralisation notamment pour trouver des solutions à la dégradation des écosystèmes et des diversités biologiques.

Malgré cette évolution significative de la législation béninoise en matière de gouvernance des aires protégées, des limites subsistent quant à l'effectivité de l'approche cogestion relativement aux contrats liant les populations riveraines à l'administration chargée de la faune. La législation étant muette sur la nature de ces contrats, il convient de les caractériser à travers les critères organique et alternatif dégagés par la jurisprudence pour les qualifier de contrats administratifs ou non.

Le premier critère dit organique exige que l'une des parties soit une administration publique. Ce qui est le cas du Centre National de Gestion des Réserves de Faune qui est un Office d'Etat à caractère social, scientifique et culturel, doté d'une personnalité morale et d'une autonomie administrative et financière. Le critère alternatif exige que le contrat fasse participer le co-contractant de l'administration au service public ou qu'il comporte des clauses exorbitantes du droit commun. On constate que la gestion de la faune et des aires protégées reste encore sous le contrôle de l'Etat (art. 23). Elles sont gérées par l'administration chargée de la faune. Leur gestion peut être confiée à des personnes privées sur la base d'un contrat de gestion (art. 51). Les contrats conclus dans le cadre de cette gestion, accordent à l'administration, le droit de résiliation unilatérale, droit exorbitant en droit commun. Ce sont des contrats administratifs accordant plus de pouvoir à l'Etat dans la gestion et la conservation de la faune et des aires protégées (art.56). La suite du travail développera cet aspect important de la gestion des réserves de biosphère.

L'approche de cogestion responsabilise les acteurs locaux dans la conservation de la diversité biologique de la réserve. Elle bute sur des questions d'arrimage avec les lois sur la décentralisation. L'expérimentation du modèle de cogestion, en tant que système de gouvernance des aires protégées, a démarré et prospéré avant que les lois sur la décentralisation ne soient rendues opérationnelles avec l'élection des maires en 2002.

Depuis 1990, le Bénin a révisé sa vision de la gestion des aires protégées en optant pour la cogestion, une approche concertée entérinant les statuts des réserves de biosphère prônés par le MAB UNESCO et associant l'Etat et les populations riveraines organisées au sein des associations villageoises de gestion des réserves de faune. Ce partenariat repose essentiellement sur la cogestion des aires protégées, une approche recommandée par des instruments juridiques internationaux sur l'environnement<sup>260</sup> que le Bénin a ratifié et rendue obligatoire par les dispositions de la loi sur les forêts, de la loi sur la faune ainsi que leurs mesures d'application<sup>261</sup>. En vertu de ce partenariat, des conventions cadres sont signées

---

<sup>260</sup> Principes 4 et 19 de La Déclaration de Stockholm de 1972, Principes 10 et 22. Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement, Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention Aarhus).

<sup>261</sup> Loi n° 2002-16 du 18 octobre 2004 portant régime de la faune en République du Bénin, Loi n°93-009 du 02 Juillet 1993 portant Régime des Forêts en République du Bénin, Loi n° 2002-16 du 04 juillet

entre le Centre national de gestion des réserves de faune et l'Union des associations villageoises de gestion des réserves de faune par la suite, entre ces deux acteurs principaux et les communes riveraines pour la conservation de la réserve de biosphère de la Pendjari.

#### **b) De la médiation pour sauver la cogestion dans les réserves de biosphère**

Malgré les différents accords intervenus entre ces principaux acteurs, des divergences de nature à paralyser la gestion de la réserve sont intervenues. Une crise a d'abord opposé le Centre National de Gestion des Réserves de Faune à l'Union des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune (AVIGREF) sur l'interprétation du décret fixant les modalités de conservation, de développement et de gestion durable de la faune et de ses habitats.

Une illustration de cette crise est la vive réaction de l'Union des AVIGREF, à travers un communiqué par suite de la déclaration faite par le Ministre en charge des aires protégées sur les antennes de la télévision Canal 3 Bénin au lendemain de la rencontre qu'il a eue avec les responsables de cette Union des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de faune. Selon les responsables de cette structure de cogestion (cf. annexe 2), *“le Ministre estime que le décret en vigueur et qui est signé le 28 mai 2011 contient des irrégularités et que les Ministres qui l'ont signé ont commis des erreurs parce qu'ils n'ont pas pris le soin de le lire avant de signer. Les tentatives de l'Union des associations villageoises de gestion des réserves de faune pour relever les irrégularités commises à ce niveau ont mis le Ministre dans un autre état d'âme avec des propos non appropriés à l'endroit des responsables de l'Union”*<sup>262</sup>.

La deuxième crise a conduit à la suspension par arrêtés communaux (cf. annexe 3), de l'Union des associations villageoises de gestion des réserves de faune<sup>263</sup> et par la mise en place d'autres organes sur le fondement de l'article 37<sup>264</sup> du décret fixant les modalités de conservation, de développement et de gestion durable de la faune et de ses habitats.

Les difficultés de mise en œuvre de la cogestion trouvent leurs causes dans l'ambiguïté du statut de la zone d'occupation contrôlée qui rend inopportunes, les mesures juridiques. Les questions de légalité et de légitimité sont d'abord à régler. On ne peut pas imposer des conduites à une communauté qui pense avoir subi une injustice lors de son déguerpissement et qui, ayant été réinstallées sur des terres lui appartenant doit se conformer aux mesures unilatérales de l'Etat. La régulation juridique doit se co-construire pour régler des problèmes de légitimité sociale des mesures juridiques et de viabilité conjointe des systèmes sociaux et écologiques.

---

2002 portant régime de la faune en République du Bénin, Loi n° 93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin et Décret n°2011-394 du 28 mai 2011 fixant les modalités de conservation, de développement et de gestion durable et de ses habitats en République du Bénin.

Décret n° 96-271 du 2 juillet 1996 portant modalités d'application de la loi n° 93-009 du 2 juillet 1993.

<sup>262</sup> U-AVIGREF, 2011.

<sup>263</sup> Les AVIGREF sont enregistrées au journal officiel en tant qu'organisation non gouvernementale sur la base de la loi de 1901 régissant les associations.

<sup>264</sup> Cet article dispose que : “les collectivités décentralisées s'organisent pour mettre en place les structures de cogestion des aires protégées et des zones villageoises de chasse. Ces structures de cogestion sont l'émanation des populations riveraines y compris les chasseurs”.

## CHAPITRE 2- UNE REFORME FONCIERE SUR LES TRACES DU LIVRE BLANC DE POLITIQUE FONCIERE ET DOMANIALE

Le code foncier et domanial a été élaboré sur la base des principes et orientations définis dans le livre blanc de politique foncière et domaniale. Cette réforme législative très ambitieuse vise un double objectif : a) promouvoir une meilleure gouvernance foncière et b) créer un climat sécurisé pour des investissements durables. Dans la perspective d'atteindre ces deux objectifs, le législateur béninois a introduit dans le droit positif de nouveaux concepts juridiques qui peuvent être perçus comme des innovations (**Section 1**) mais qui à l'analyse, consacrent des visées hégémoniques du livre blanc à l'endroit de l'endogénéité juridique (**Section 2**).

### Section 1 - Une réforme législative très ambitieuse mais, à quel prix ?

La réforme foncière et domaniale a abouti à la promulgation d'une législation unifiée : la loi 2013-01 du 14.8.2013 portant code foncier et domanial. Ce texte législatif entend réorganiser le statut des terres, supprimer le dualisme institutionnel, généraliser la formalisation des droits fonciers et surtout redonner à l'Etat, la maîtrise du foncier et du domaine. Au-delà des défis de l'unicité du droit, de la sécurisation des droits fonciers et domaniaux que le législateur béninois entend relever (**§1**), ce sont davantage les prérogatives de l'Etat et de ses démembrements dans l'accès et le contrôle des terres rurales que tendent la majorité des dispositions du nouveau code foncier et domanial (**§2**).

#### § 1 - Un code destiné à renforcer des droits fonciers et domaniaux

Pour sécuriser les droits fonciers et domaniaux, le législateur a prévu des mesures et l'application de certains principes et orientations. Ces principes, orientations et mesures permettent de guider les actions et d'organiser principalement la protection juridique de la propriété (**A**). Mais, cette protection juridiquement assurée n'épargne pas les droits fonciers des particuliers d'atteintes diverses de la part des collectivités territoriales et de l'Etat (**B**).

#### A - Des principes, des orientations et des mesures pour sécuriser la propriété foncière

Les principes et orientations du code (**1**) confortent la propriété foncière individuelle, l'égal accès à la propriété pour l'homme et la femme et affirment la suprématie de la domanialité publique sur la propriété foncière des personnes physiques et morales. Suivant ces principes et orientations, les particuliers ont l'obligation de mettre en valeur leurs terres rurales. Des mesures sont également prises pour une protection et une reconnaissance administrative du droit de propriété (**2**).

#### 1 - Les principes et les orientations du code foncier et domanial

Le code foncier et domanial se démarque des législations foncières antérieures par la limitation du monopole foncier de l'Etat à la seule détention du territoire national (**a**). Le but est de préserver l'intégrité du territoire national, de garantir les droits de propriété foncière des acteurs et de permettre la mise en valeur des terres rurales. En tant que garants de l'intérêt général, le code foncier et domanial assigne également, à l'Etat et aux collectivités territoriales, l'obligation d'assurer un accès équitable au foncier pour l'ensemble des acteurs (**b**) et l'exploitation durable des terres (**c**).

##### a) *Le principe selon lequel l'Etat est détenteur du territoire national*

Le principe est énoncé à l'article 5 du code foncier et domanial. Ce principe fait de l'Etat non un propriétaire mais, le détenteur du territoire national. Par ce principe, le législateur de 2013 se démarque des législations précédentes qui avaient affirmé le monopole foncier de l'Etat.

Ce principe qui limite les prérogatives de l'Etat en matière foncière à la seule détention du territoire national est très novateur. Il implique que l'Etat n'est plus le seul propriétaire des terres et que, des personnes morales et physiques de droit privé peuvent prétendre à la propriété foncière. En vertu de ce principe, l'Etat doit préserver l'intégrité du territoire national, garantir ses propres droits de propriété et ceux des collectivités territoriales et des personnes morales et physiques de droit privé. Le principe de la détention oblige l'Etat à s'assurer de l'utilisation et de la mise en valeur durable du territoire national. Ce principe a le mérite de reconnaître aux acteurs non étatiques, le droit au foncier et à sa protection.

Dans la pratique, la portée du principe selon lequel l'Etat est détenteur du territoire national est limitée. D'abord, l'Etat lui-même a de sérieuses difficultés à assurer une protection efficace de son propre domaine immobilier. Les atteintes à l'intégrité physique des forêts classées, des parcs nationaux et des périmètres de reboisement sont légion. De plus, le principe de la détention du territoire ne tranche pas avec l'ambiguïté de certains concepts coloniaux qui ont été reconduits dans le code. C'est le cas par exemple, de la notion de domaine protégé. Le domaine protégé incorpore dans le patrimoine foncier de l'Etat *"le reste des forêts du domaine de l'Etat n'ayant pas fait l'objet d'un acte de classement"*<sup>265</sup> ou *"domaine objet de protection de la part des pouvoirs publics, qui peut ultérieurement être soumis à un régime de classement"*<sup>266</sup>. Or, en dehors des domaines classés de l'Etat (forêts classées, parcs nationaux et autres périmètres de reboisement), il ne reste que les patrimoines fonciers lignagers qui, de par leur grande étendue et la richesse de leurs ressources biologiques, sont seuls à faire l'objet de convoitises de la part de l'Etat, des collectivités territoriales et des investisseurs privés.

En reconnaissant les droits fonciers acquis suivant les règles coutumières, le législateur entend protéger les patrimoines fonciers communs aussi. Cette protection des patrimoines fonciers communs nécessite au préalable, la clarification du concept de *"domaine protégé"*, la détermination de son objet et de son assiette. Au mieux, il est souhaitable que le législateur procède à la radiation du concept de domaine protégé de la liste des concepts juridiques contenus dans les mesures législatives et réglementaires.

Le principe de la détention du territoire national ne s'éloigne pas du principe du monopole foncier de l'Etat dans la mesure où, la propriété d'une terre rurale est assujettie à une obligation pour l'ayant droit, de la mettre en valeur au risque d'être privé de sa jouissance. La mise en valeur obligatoire peut être contre-productive au sein des villages car, toutes les terres rurales ne sont pas destinées à une exploitation immédiate pour de multiples raisons.

Comme nous le verrons plus loin avec les réserves foncières lignagères et villageoises, les terres rurales constituent des espaces fonciers à multifonctionnalité. Leur destination ne se limite point à la seule mise en valeur qui est une logique propre à la loi du marché. En effet, à cette vision économique des terres rurales, les communautés rurales opposent une logique socioéconomique accordant à la fois une place prépondérante aux activités agricoles et à la dimension religieuse des rapports de l'homme aux milieux. C'est ce qui explique l'existence de services socioculturels aux côtés des services d'approvisionnement.

---

<sup>265</sup> Article 10 de la loi n°93-009 du 02 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin.

<sup>266</sup> Article 4 de la loi n° 207-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural et article 7 Loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial.



### ***b) L'accès équitable au foncier***

Au Bénin, les femmes représentent plus de 51,16% de la population<sup>267</sup>. Elles occupent une place centrale dans les activités génératrices de revenus, l'agriculture et le petit élevage. Malgré cette position privilégiée et l'affirmation du principe de non-discrimination fondée sur le sexe ou le genre par les instruments juridiques nationaux et internationaux en matière de droits de l'homme, de l'environnement et de développement durable, les femmes font face à l'insécurité foncière qui serait due aux réalités socio-culturelles. Conscient de la discrimination faite aux femmes dans l'accès au foncier au niveau des systèmes juridiques endogènes, le législateur a pris des mesures pour corriger cette disparité. L'Etat et les collectivités territoriales ont l'obligation de veiller au respect de l'égalité de l'homme et de la femme dans l'accès au foncier<sup>268</sup>. Cette obligation législative, prévue à l'article 6 du code foncier et domanial, est renforcée par les dispositions de l'article 316 du même code qui étend la non-discrimination dans l'accès aux ressources foncières en général et aux terres agricoles en particulier, et à l'origine sociale de l'homme et de la femme.

La nature patrilinéaire et patrilocale de l'accès au foncier par héritage est farouchement combattue dans les argumentaires des défenseurs du droit des femmes au foncier notamment. Dans les systèmes juridiques endogènes cependant, cette discrimination faite aux femmes répond à un besoin de préservation de l'intégrité des patrimoines fonciers communs en les maintenant dans le giron lignager et villageois.

Le principe de l'accès équitable au foncier ne saurait être une réalité dans un contexte d'exo intransmissibilité des patrimoines fonciers communs et d'accaparements massifs des terres rurales. Les accaparements des terres rurales et les expropriations pour cause d'intérêt général constituent d'ailleurs, des facteurs d'aggravation de l'insécurité foncière et alimentaire plus préoccupant pour toutes les composantes de la société rurale. Ni les allochtones, ni les autochtones encore moins les femmes, ne sont épargnées par cette forme d'insécurité foncière grandissante. La gravité du phénomène, étant donné l'ampleur des superficies des terres accaparées et thésaurisées, n'a rien à envier à la discrimination selon le genre, des systèmes juridiques endogènes.

Placée dans son contexte sociologique, la discrimination faite aux femmes dans l'accès au foncier trouvait sa justification dans la règle endogène de l'exo intransmissibilité des patrimoines fonciers communs. L'exo intransmissibilité garantie l'intégrité physique des patrimoines fonciers communs et par ricochet, la sécurité foncière de tous les membres du groupe lignager y compris les femmes. La plupart des communautés n'étant pas endogamiques, il était alors admis que la femme pouvait accéder à la terre dans sa famille d'accueil. On ne saurait donc apprécier cette discrimination faite au genre, dans l'accès et le contrôle du foncier à partir du référentiel juridique occidental, sans courir le risque d'accentuer l'opposition entre les deux systèmes de penser. En l'absence d'une jonction entre la logique étatique et celle des systèmes juridiques endogènes, le principe de l'accès équitable se limitera au discours, l'Etat n'ayant par ailleurs pas les moyens financiers et humains d'assurer le contrôle du respect de ce principe.

### ***c) L'exploitation durable des terres***

L'obligation pour l'Etat et les communes de veiller à l'exploitation durable des terres dans le respect des intérêts des générations présentes et futures est prévue à l'article 5 du code

---

<sup>267</sup> INSAE, *RGPH4 2013*.

<sup>268</sup> Art. 6 du code foncier et domanial.

foncier et domanial. En vertu de cette obligation, l'Etat et les communes s'assurent que les projets de mise en valeur des terres participent d'une agriculture durable, préservent l'environnement et contribuent à la garantie de la sécurité alimentaire dans l'intérêt des générations présentes et futures<sup>269</sup>.

L'obligation d'exploiter durablement les terres est une internalisation du principe du développement durable dont font référence tous les instruments juridiques internationaux relatifs à l'environnement. Cependant, l'efficacité du principe de développement durable n'est ni dans la ratification des conventions internationales sur l'environnement, ni dans son incorporation au droit national mais, dans la capacité du pays à définir des normes prenant en charge les enjeux fonciers et environnementaux de toutes les composantes des communautés rurales. Or, comme dit précédemment, les visées hégémoniques de la politique foncière et domaniale, à l'endroit de l'endogénéité juridique, constituent une menace potentielle pour les patrimoines fonciers communs, leurs écosystèmes et biotopes. La logique libérale de cette politique et les contradictions avec les logiques des politiques sectorielles sur l'environnement et l'agriculture, constituent autant de goulots d'étranglement pour l'exploitation durable des terres. D'ailleurs, le concept de développement durable n'est-il pas inscrit dans une logique économique ?

Tel qu'il est défini dans le rapport Brundtland, le concept de développement durable ne mentionne pas expressément l'environnement comme une priorité d'action mais, comme une alerte à la finitude des ressources naturelles renouvelables. La préoccupation semble être orientée vers la satisfaction des besoins actuels et futurs dans un monde de plus en plus soumis à la rareté des ressources naturelles. La politique foncière et environnementale doit transcender cette conception éminemment économique du concept de développement durable pour tenir compte d'un développement dans lequel la terre n'est plus seulement un bien marchand mais un lieu de conservation et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles. Malheureusement, la terre et ses ressources naturelles sont encore perçues comme des actifs monnayables. C'est principalement dans cette logique libérale que le législateur entend assurer une protection et une reconnaissance administrative à la propriété privée résultant de la mise en œuvre de la procédure de l'immatriculation foncière.

## **2 - Une protection et une reconnaissance administrative du droit de propriété**

Le code foncier et domanial a défini des modes d'accès à la terre et aux ressources naturelles **(a)** et a prévu des mesures pour la protection et la reconnaissance administrative du droit de propriété foncière **(b)**.

### ***a) Les modes d'accès à la terre suivant le code foncier et domanial***

Suivant l'article 8 du code foncier et domanial, la propriété des terres s'acquiert et se transmet par succession, donation, achat, testament, échange, accession ou incorporation et par la prescription. En dehors de la succession et du testament qui sont régis par les dispositions du Code des personnes et de la famille, les autres modes d'acquisition obéissent aux conditions générales des contrats pour leur validité à l'exception de la prescription qui est soumise à des règles particulières. La vente d'un fond de terre ou d'un immeuble par exemple, doit désormais être précédée, sous peine de nullité absolue, de la confirmation de droits fonciers dudit immeuble<sup>270</sup>. A défaut de confirmation, le vendeur devra, préalablement à la transaction, obtenir auprès de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier, un certificat d'appartenance

<sup>269</sup> Art. 361 du code foncier et domanial.

<sup>270</sup> Art. 17 al. 1 du code foncier et domanial.

dont le délai de validité, mentionné au bas dudit document, est d'un (01) an non renouvelable<sup>271</sup>. Toute acquisition de terre devra faire l'objet d'une approbation préalable du conseil communal ou municipal du lieu de situation de l'immeuble après avis motivé de la Commission de Gestion Foncière. Dans tous les cas, l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier exerce un droit de préemption sur toutes les transactions opérées sur les terres rurales<sup>272</sup>.

Pour renforcer la protection des droits fonciers, des sanctions sont prévues en matière de vente. C'est le cas de la vente de son propre immeuble à plusieurs personnes qui est passible d'une peine d'emprisonnement et/ou d'une amende. La vente d'un immeuble appartenant à autrui à plusieurs personnes est punie du double de la peine sans préjudice des dommages et intérêts auxquels s'expose l'auteur. Le code prévoit aussi à l'article 18 que, *“tous faits ou toutes conventions portant sur un immeuble dont les droits ont été confirmés, ayant pour effet de constituer, transmettre, déclarer, modifier ou éteindre un droit réel immobilier, doivent être constatés par acte notarié ou par acte sous seing privé déposé au rang des minutes d'un notaire quel que soit le lieu de situation de l'immeuble...”*. L'annexe 4 fait le point des infractions aux dispositions du code foncier et domanial ainsi que les sanctions y afférentes.

#### **b) Des outils pour assurer la sécurité du droit de propriété foncière**

Deux outils sont prévus par la législation béninoise pour assurer la sécurité des droits fonciers des citoyens : le certificat de propriété foncière (titre foncier) et le certificat foncier rural.

##### *i) L'institution du certificat de propriété foncière*

Suivant à l'article 112 du code foncier et domanial, seul le certificat de propriété foncière (Titre foncier) confère à son titulaire la pleine propriété de l'immeuble auquel il se rattache. Le certificat de propriété foncière est délivré au terme d'une procédure de confirmation de droits fonciers dans les registres fonciers créés à cet effet. Peuvent en faire objet, tous les fonds de terre bâtis ou non bâtis. La confirmation des droits fonciers peut être collective ou individuelle. Il lui est attribué tous les attributs du droit de propriété et toutes les terres non couvertes par elle sont sous l'emprise de droits présumés.

Les droits présumés émanent des documents de présomption tels que l'attestation de détention coutumière, l'attestation de recasement et l'avis d'imposition. La procédure collective de confirmation des droits fonciers est également ouverte aux personnes morales de droit public (Etat et collectivités territoriales) ou aux personnes morales de droit privé (sociétés, associations et collectivités familiales). En cas de confirmation collective des droits fonciers, il est délivré un certificat individuel par morcellement du certificat global entre chaque membre de l'association d'intérêt foncier.

La demande de confirmation de droits fonciers est adressée au régisseur de la propriété foncière. Celui-ci la transmet dans un délai maximum de quinze (15) jours pour notification et affichage, au président du tribunal du lieu de situation de l'immeuble, au maire de la commune dans le ressort duquel se trouve l'immeuble, à chacun des titulaires des droits réels mentionnés dans la réquisition et à la Direction du Journal Officiel. A l'issue de cette publication de la réquisition, le régisseur procède au bornage contradictoire et à l'établissement du certificat de propriété foncière qui acquiert un caractère définitif et inattaquable sauf en cas de fraude ou d'erreur.

---

<sup>271</sup> Art. 17 al. 2 du code foncier et domanial.

<sup>272</sup> Art. 362 du code foncier et domanial.

Le législateur prévoit que les personnes morales de droit privé peuvent s'organiser en association d'intérêts fonciers à l'exception des collectivités familiales. L'exclusion des collectivités familiales du droit à une association d'intérêts fonciers constitue une régression par rapport à la loi 2007-3 du 16.10.2007 portant régime foncier rural dont l'article 7 accordait cette possibilité aux membres des collectivités familiales. En milieu rural, la confirmation des droits fonciers se fait principalement à partir du plan foncier rural.

#### *ii) L'institution du plan foncier rural*

Le plan foncier rural (PFR) est un document qui fait l'inventaire des terres rurales avec enregistrement des droits rattachés ainsi que de leurs titulaires, dans le but de répondre aux besoins individuels et collectifs de sécurité foncière, de planification et d'investissement (art. 7 du code foncier et domanial). Le PFR a pour but d'assurer la sécurité des droits réels immobiliers, plus spécialement ceux établis ou acquis selon la coutume ou selon la législation en vigueur, afin d'encourager des investissements à long terme et une meilleure utilisation des terres (art. 195 du code foncier et domanial).

Il est institué pour chaque village un plan foncier rural établi à la demande du chef de village, après délibération du conseil de village (art. 196 du code foncier et domanial). Les autorités administratives sont chargées de l'adhésion des populations à cette institution dont le financement et la mise en œuvre sont sous-tendues par une approche participative mettant en relation les communautés rurales, les collectivités territoriales et l'Etat (art. 193 al.1<sup>er</sup> du code foncier et domanial).

L'établissement du plan foncier rural est de la compétence du bureau de l'organe en charge de la confirmation des droits fonciers qui s'assure de la collaboration des structures techniques appropriées publiques ou privées (art. 196 al.2 du code foncier et domanial). Mais l'ouverture et la clôture des opérations pour l'établissement du plan foncier rural sont cependant prononcées par arrêté du maire (art. 196 al.3 du code foncier et domanial).

Le plan foncier rural est constitué de deux documents essentiels (art. 194 du code foncier et domanial) : le plan parcellaire constitué de l'ensemble des parcelles d'un village et le registre des ayants droit qui comporte la liste de toutes les personnes dont les parcelles sont cartographiées au plan parcellaire avec leurs numéros d'identification, leur superficie et tous renseignements sur l'origine des droits rattachés à la parcelle. Le plan foncier rural constitue une documentation foncière publique pouvant servir de base à tout acte ainsi qu'à toute décision judiciaire portant reconnaissance, création, mutation ou extinction de droit réel immobilier établi ou acquis selon la coutume.

A la fin des opérations d'établissement du plan foncier rural, copies du plan parcellaire et du registre des ayants droits sont transmises à la section villageoise de gestion foncière, à la commission de gestion foncière de la commune et au bureau communal de confirmation des droits fonciers. Le titulaire de droits ainsi enregistré au plan foncier rural peut adresser, au régisseur du bureau communal, une requête de confirmation de droits fonciers. Celui-ci dispose d'un délai d'un (01) mois pour délivrer le titre foncier (art. 204 nouveau du code foncier et domanial).

Il convient de souligner que toutes les transactions et mutations enregistrées sur le plan foncier rural doivent, sous peine de nullité, être constatées par écrit et enregistrées par la section villageoise de gestion foncière ou homologuées au tribunal de première instance du lieu de situation de l'immeuble. Les droits fonciers, une fois confirmés doivent faire l'objet d'une inscription dans les registres fonciers sous peine d'inopposabilité. La propriété d'une terre

rurale non couverte par le plan foncier rural est établie par son inscription au registre foncier. Les droits fonciers des particuliers, même lorsqu'ils sont confirmés et publiés peuvent être limités dans un but d'intérêt général.

## **B - Des limites au droit de propriété foncière des personnes de droit privé**

Les immeubles ou les droits réels immobiliers des personnes de droit privé, bien que garanti par un titre foncier, peuvent faire l'objet d'une atteinte de la part de la part de l'Etat et des collectivités territoriales (communes) à travers une procédure spéciale : l'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette procédure qui a une origine coloniale **(1)** a été adoptée par le législateur béninois pour la satisfaction d'un besoin d'intérêt général **(2)**.

### **1 - De l'origine coloniale de l'expropriation pour cause d'utilité publique**

L'expropriation pour cause d'utilité publique est une pratique qui remonterait à la nuit des temps avec l'apparition de la propriété privée et la nécessité d'empiéter et d'approprier des parcelles privées pour des besoins de grands chantiers ou de tracé de de voie de circulation<sup>273</sup>. La notion d'expropriation suppose une atteinte à un droit juridiquement protégé. Elle fut introduite au Dahomey (Bénin) par le décret du 25 novembre 1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique en Afrique Occidentale Française, modifié par les décrets du 24 août 1935 et du 9 février 1949<sup>274</sup>. Suivant le décret colonial de 1930, l'expropriation s'opère par autorité de justice sur des terres immatriculées. Elle ne concerne pas les *“terres formant la propriété collective des indigènes ou que les chefs indigènes détiennent comme représentants de collectivité indigène conformément aux règles du droit coutumier local”* qui restent soumises aux dispositions de la réglementation domaniale les concernant (décret du 25.11.1930, art. 2 al. 2).

Par la suite, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique va s'étendre aux terres des indigènes avec la prise du décret n° 55-580 du 20.5.1955 portant réorganisation foncière et domaniale en AOF et AEF (AOF, 1956 : 1806). Suivant l'article 3 de ce décret, sont confirmés, les droits fonciers coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non appropriées selon les règles du code civil ou du régime de l'immatriculation. Le législateur colonial soumet désormais les terres des indigènes au régime de l'expropriation tout comme les terres disposant de titre foncier et pouvant bénéficier par conséquent, de la compensation en cas d'expropriation prévue à l'alinéa 2 de l'article 3 du décret du 20.5.1955. A l'indépendance, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique a été reprise in extenso, dans la loi 65-25 du 14 août 1965 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey (Bénin) et par la suite, dans la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial au Bénin.

### **2 - De la procédure d'expropriation en droit béninois**

Suivant les dispositions du code foncier et domanial, l'expropriation pour cause d'utilité publique peut être définitive **(a)** ou temporaire **(b)**.

#### **a) L'expropriation définitive**

Selon le Lexique juridique et fiscal, l'expropriation est la *“déclaration officielle de l'autorité publique dont est investie une institution d'intérêt général (association reconnue d'utilité publique, fondation) ou une opération (expropriation) en considération de l'intérêt général qui s'attache à celle-ci et qui entraîne l'application d'un régime juridique dérogatoire à celui du droit*

<sup>273</sup> R. Koltirine, *L'utilité publique, A ménagement et Nature*, p. 7.

<sup>274</sup> B.O.C. 1930: 1892.



*commun*<sup>275</sup>. L'expropriation pour cause d'utilité publique comporte deux notions fondamentales dont le respect est fondamental pour la validité de la procédure : le dédommagement préalable et l'intérêt général. L'expropriation doit être motivée par *"une nécessité publique ou dans l'intérêt général de la collectivité"* (Art. 14, Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples de 1981) et une *"cause d'utilité publique"* (article 22 de la constitution du Bénin et article 43 du code foncier et domanial). Mais, l'intérêt général et l'utilité publique sont deux notions à ne pas confondre.

La loi fondamentale du Bénin et le code foncier et domanial semblent avoir fait un amalgame entre ces deux concepts. En effet, selon le lexique juridique et fiscal,<sup>276</sup> l'utilité publique est la déclaration officielle de l'autorité publique dont est investie une institution d'intérêt général ou une opération en considération de l'intérêt général qui s'attache à celle-ci et qui entraîne l'application d'un régime juridique dérogatoire à celui du droit commun. Quant à l'intérêt général, le Vocabulaire juridique (2005 :496) indique que c'est *"ce qui est pour le bien public"*<sup>277</sup>. Bien que mentionné dans le droit béninois<sup>278</sup>, aucune définition du concept d'intérêt général n'apparaît clairement. Des indications dans le code foncier et domanial permettent cependant de le circonscrire. Il y a intérêt général lorsqu'il est question de construction de routes, de chemins de fer, de ports, d'aéroports, d'écoles, d'universités, d'aménagements urbain ou rural, d'installation de services publics et de tous autres travaux d'intérêt général, régional, national ou local (article 215 du code foncier et domanial).

L'exigence d'une utilité publique et d'un intérêt général exprime le caractère exceptionnel que revêt la procédure d'expropriation. Cette procédure permet à l'Etat et aux collectivités territoriales, dans un but d'intérêt général et sous réserve d'un juste et préalable dédommagement (article 43 du code foncier et domanial), de contraindre toute personne à lui céder tout ou partie d'un immeuble ou d'un droit réel immobilier. C'est l'intérêt général qui justifie et sert de fondement légal à la limitation du droit de propriété des individus et des personnes morales de droit privé.

L'expropriation est une prérogative qui est reconnue uniquement à l'Etat et aux collectivités territoriales. Elle ne peut être effective que si l'entité expropriante satisfait effectivement à son obligation de dédommagement juste et équitable avant toute jouissance de l'immeuble (article 5 du code foncier et domanial). La Chambre administrative de la Cour Suprême a été amenée à condamner l'Etat Béninois à payer des dommages et intérêts à un requérant parce que, l'entité expropriante ne s'était pas conformée à *"la procédure d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, à la détermination des parcelles à exproprier, à l'arrêté de cessibilité et à une juste et préalable indemnisation conformément aux dispositions des articles 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 20, 23, 24 et 27 du décret sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire en Afrique Occidentale Française du 26 Novembre 1930 en vigueur au moment des faits"*<sup>279</sup>.

Dans un autre arrêt de 2005, la Chambre administrative de la Cour Suprême a également décidé que, *"le non-engagement de l'administration dans une procédure régulière"*

---

<sup>275</sup> B. Bédaride, 2013.

<sup>276</sup> Ibid.

<sup>277</sup> G. Cornu et al., *Vocabulaire juridique*, PUF, 2005, 7ème éd., 970 p.

<sup>278</sup> Articles 53 et 139 de la constitution ; articles 46, 47, 53 et 57 de la loi portant régime des forêts ; Article 43 de la loi-cadre sur l'environnement ; Article 54 et 55 de la loi sur la faune et Articles 6, 205, 215, 217, 247, 265, 274, 277, 329, 349, 361 et 366 du code foncier et domanial.

<sup>279</sup> Bénin, Cour Suprême, Chambre administrative, 18.12.1998,13/CA.

*d'expropriation et la perte du terrain donnent lieu à une restitution du domaine spolié ou à défaut à une indemnisation*<sup>280</sup>. L'Etat peut cependant, être délié de cette obligation de dédommagement. C'est le cas, lorsque le droit en vigueur au moment de la mise en œuvre de la procédure d'expropriation excluait cette possibilité. En effet, selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle béninoise<sup>281</sup>, la constitution du 11 décembre 1990 n'est rétroactive que si l'affaire querellée porte sur un principe à valeur constitutionnelle. Or, la Loi fondamentale du 26 août 1977 (ancienne constitution béninoise) reconnaissait à l'État, le droit d'expropriation pour des raisons d'intérêt public, sans qu'il y ait lieu à une indemnisation préalable. Suivant l'article 28 de cette loi, *"L'Etat peut selon les dispositions de la loi, en cas de nécessité et pour des raisons d'intérêt public, exproprier [...]. Une indemnisation intervient si les conditions l'exigent"*.

Le dédommagement est également subordonné à *"la matérialité de l'expropriation pour cause d'utilité publique"* (Décision DCC 15-233 du 16.11.2015). Ainsi, le simple fait pour l'autorité expropriante d'apposer, sur un terrain muni de titre foncier, la marque « à détruire dans les (48) heures » ne suffit pas à prouver la matérialité d'une opération d'expropriation donnant lieu à dédommagement.

Contrairement au décret colonial du 25 novembre 1930<sup>282</sup>, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité est essentiellement administrative dans le droit béninois. Elle ne devient judiciaire qu'au moment de la fixation par le juge, du montant de l'indemnisation. La procédure est enclenchée par la déclaration d'utilité publique de l'autorité expropriante.

L'acte déclaratif d'utilité publique est soit une loi, un décret ou un arrêté indiquant d'une part, la zone géographique concernée par les travaux d'intérêt général projetés et précisant d'autre part, le délai pendant lequel l'expropriation devra être réalisée. A la suite de la prise de l'acte déclaratif d'utilité publique et de sa publication, une enquête de commodo et incommodo, sanctionnée par un rapport, est réalisée par une commission composée du ministre, du préfet et du maire ou de leur représentant selon le cas, un représentant des populations concernées par l'expropriation et un représentant du ministre concerné par les opérations. La déclaration de cessibilité est précédée par l'évaluation de la valeur vénale de l'immeuble par une commission mixte et l'homologation du prix par le juge. Le transfert du droit de propriété à l'administration expropriante ne s'opère que lorsque le paiement du juste prix convenu ou fixé par décision de justice est effectif. La Décision DCC 18-062 du 08.03.2018 du juge constitutionnel indique d'ailleurs que *"sans une dépossession en l'absence d'une juste et préalable indemnisation, la déclaration d'utilité publique en elle seule ne saurait être assimilée à une expropriation"*.

#### **b) Les occupations temporaires par l'administration et les collectivités territoriales**

La procédure ordinaire d'expropriation peut être remplacée par une autre procédure plus courte justifiée par l'urgence de la réalisation d'un projet dûment déclaré d'intérêt général. Dans ce cas, l'acte déclaratif d'utilité publique et l'enquête de commodo et incommodo sont réalisés simultanément et le délai de l'enquête ramené à huit (08) jours seulement. A l'expropriation pour cause d'intérêt général, le code foncier et domanial assimile les cas d'occupations temporaires, par l'administration et les collectivités territoriales, des propriétés appartenant à des particuliers.

<sup>280</sup> Bénin, Cour Suprême, Chambre administrative, 1703.2005, 39/CA.

<sup>281</sup> Décision DCC 01-051 du 27.06.2001 et Décision DCC 12-102 du 03.03.2012.

<sup>282</sup> B.O.C., 1930, 1892.

L'administration ou la collectivité territoriale peut occuper un terrain soit pour y installer des bornes ou des signaux destinés à marquer les points trigonométriques et d'autres repères nécessaires, soit pour en extraire des terres ou matériaux, soit pour y fouiller, soit d'une manière générale, pour tout autre objet relatif à l'exécution des travaux publics ou d'intérêt général. Lorsque les parties sont d'accord, les travaux peuvent commencer aussitôt. Le montant de l'indemnité est immédiatement versé. A défaut d'accord entre les parties, le tribunal est saisi par la partie la plus diligente. L'occupation temporaire ne peut être ordonnée pour un délai supérieur à 5 ans sauf accord des propriétaires.

## **§ 2 - Des innovations majeures pour la régulation juridique du foncier et du domaine**

Le législateur a apporté beaucoup d'innovations au droit foncier béninois par des concepts dont plusieurs sont issus de la littérature juridique coloniale. Ces concepts juridiques tendent à lutter contre l'accaparement et la thésaurisation des terres rurales, à organiser et conforter des droits fonciers. En effet, les terres rurales sont de plus en plus l'objet de convoitises par l'Etat, les communes et les investisseurs privés nationaux ou internationaux. La thésaurisation et l'accaparement sont les voies empruntées pour dépouiller les communautés rurales de leurs patrimoines fonciers. Appâtées par des gains monétaires immédiats, celles-ci n'hésitent pas à brader leurs patrimoines fonciers avec le risque de compromettre la sécurité d'existence des groupes sociaux. Conscient de cette injustice faite aux populations rurales, l'Etat a pris à travers le code foncier et domanial, des mesures pour lutter contre le phénomène **(A)** et des mesures pour organiser et conforter des droits fonciers **(B)**.

### **A - Des mesures contre l'accaparement et la thésaurisation des terres rurales**

Pour lutter contre le phénomène d'accaparement massif des terres rurales ou leur thésaurisation **(1)**, le législateur a pris un certain nombre de mesures tendant à réguler le marché foncier rural, à organiser et à conforter des droits fonciers **(2)**.

#### **1 - Des terres rurales accaparées et thésaurisées**

La problématique de l'accaparement des terres n'est pas nouvelle. Dans une perspective historique, les processus coloniaux et postcoloniaux de prises de possession et d'exploitation des territoires peuvent être rangés parmi les phénomènes d'accaparements massifs des terres des pays colonisés<sup>283</sup>. Le phénomène d'accaparement des terres rurales a pris des proportions très inquiétantes de nos jours. Une compilation d'études effectuées par la Coalition Internationale pour l'accès à la terre (ILC), le Centre de coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) et l'International Institute for Environment and Development (IIED) avec la collaboration de 40 organisations a permis d'en dégager les tendances principales. Suivant les conclusions de cette étude, au moins 203 millions d'hectares ont fait l'objet de négociations (achevées ou en cours) entre 2000 et 2011.

L'Afrique est principalement concernée par les accaparements de terres avec plus de 134 millions d'hectares la surface ayant fait l'objet de transaction entre 2000 et 2010. Selon le Land Matrix Partnership, 227 millions d'hectares ont fait l'objet d'acquisitions depuis 2001, soit l'équivalent de la taille de l'Europe du Nord-Ouest. Plus de 1100 transactions, équivalant à 67 millions d'hectares, ont été vérifiées par le Land Matrix Partnership. La moitié des terres se situe en Afrique, couvrant une superficie presque équivalente à la taille de l'Allemagne et plus de 70 % du total des transactions vérifiées relèvent du domaine agricole<sup>284</sup>.

<sup>283</sup> CCFD-Terre Solidaire, p. 10.

<sup>284</sup> Oxfam, *Terres et pouvoirs*, 2011, p.58.

Les notions d'accaparement et de thésaurisation sont inconnues de la législation foncière béninoise. Seule la thésaurisation est évoquée dans le livre blanc pour recommander des mesures tendant à éviter que des individus s'approprient de grandes superficies de terres rurales<sup>285</sup>. Les phénomènes d'accaparement et de thésaurisation sont cependant, très répandus dans plusieurs communes. Les patrimoines fonciers communs en sont les principales cibles et les principaux acteurs de ces phénomènes sont des hommes politiques, des fonctionnaires et les investisseurs nationaux et étrangers. Les nationaux acquièrent également, des terres rurales soit pour y installer des fermes agricoles ou pastorales, soit encore pour des raisons de thésaurisation dans la perspective de les revendre lors de l'extension des villes. L'accaparement des terres par les investisseurs étrangers porte le plus souvent, sur de très grandes superficies de terres rurales. On estime à plus de 236100 hectares, la superficie des terres accaparées par seulement cinq (05) investisseurs privés étrangers provenant d'Italie, de Chine, de Libye et du Nigeria dans les communes de Ouèssè, Sèhouè, Zogbodomey, Zakpota et Tchaourou (Voir encadré ci-dessous).

*La société italienne Green Waves a acquis 200 000 ha à Toui dans la commune d'Ouèssè au centre du pays destiné à la culture du jatropha. Cette société a bénéficié de l'intermédiation du vizir (secrétaire générale des rois du Bénin), information confirmée par le Chef d'arrondissement de Toui. Des investisseurs chinois dans la commune de Sèhouè dans le Toffo exploitent une parcelle de 600 ha en maïs, fruits et légumes. Les informations disponibles suggèrent que ces investisseurs auraient bénéficié des services d'intermédiaires béninois, et notamment de cadres d'ONG de développement locales. La société béninoise CAJAF-COMON dans les communes de Zogbodomey et de Zé pour exploiter environ 5000 ha en culture de maïs, soja et palmier à huile. C'est un cas qui illustre apparemment bien les stratégies d'intimidation des petits propriétaires à qui on a fait croire que le gouvernement allait les exproprier pour vendre leur terre. Ce cas a fait l'objet d'un reportage France 24 avec SYNPA, diffusé fin 2009. La société nigériane BETEXCO dans la commune de Zogbodomey dans le sud du Bénin qui exploite une parcelle de 1000 ha pour produire du manioc. Là aussi des intermédiaires béninois ont été sollicités pour faciliter les acquisitions. De nombreux spéculateurs béninois auraient acquis des milliers d'ha de terres en friches dans les communes de Djidja dans le Sud et d'Ouèssè dans le centre du pays pour les revendre ou les placer comme participations dans des sociétés commerciales. C'est le cas par exemple d'un investisseur béninois, actionnaire du groupe MTN, qui loue 1000 ha en de bas-fond dans la commune Djougou au Nord pour la culture du riz. L'exploitation est menée par des ouvriers ghanéens avec une mécanisation lourde. Le vizir (Secrétaire Général du Conseil des Rois du Bénin) a déclaré à France 24 dans un reportage diffusé fin 2009, qu'il disposait de 150 000 ha prêts à la vente aux investisseurs étrangers.*

**Encadré 3 :** Les accaparements de terres rurales

**Source :** CCFD/SYNPA, *Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements massifs dans les terres agricoles au Bénin*, pp. 11-12.

L'absence de statistiques officielles ne permet pas de mesurer l'ampleur de l'accaparement et de la thésaurisation des terres rurales. Les impacts négatifs sur les communautés, l'économie locale et l'environnement sont cependant une réalité. Les acquisitions massives de terres rurales au profit de l'agrobusiness<sup>286</sup> se font généralement avec la complicité des élus locaux, des chefs coutumiers et des Etats qui leur octroient des contrats de vente ou des concessions à des prix préférentiels dans l'espoir de bénéficier des retombées des activités qui y sont

<sup>285</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p.122.

<sup>286</sup> MERLET, *Politiques foncières et réformes agraires*, 84.

menées. Les populations dépossédées, servent souvent de main d'œuvre à vil prix à ces entreprises si elles n'ont pas opté pour l'exode faute de trouver de nouvelles terres à cultiver. On constate sur le plan social, une dislocation du tissu familial. L'agriculture familiale bute aussi, contre l'agro business doté de puissants moyens financiers et matériels de nature à phagocyter les agricultures de subsistance. Au plan environnemental, l'agrobusiness imprime un nouveau visage au paysage par la destruction des écosystèmes et des biotopes. En l'absence de mesures juridiques adéquates, l'accaparement à grande échelle et la thésaurisation des terres rurales constituent des menaces réelles pour les communautés villageoises et l'environnement.

## 2 - Des mesures juridiques pour réguler le marché foncier en milieu rural

Aux termes de la Déclaration de Politique Foncière et Domaniale, *“l'égal droit d'accès au foncier exige par ailleurs, la prise de mesures concrètes pour empêcher le pillage des terres par des spéculateurs publics et privés, nationaux et étrangers”*<sup>287</sup>. Pour lutter contre le pillage et la thésaurisation des terres rurales, le législateur a pris une série de mesures relatives aux conditions d'acquisition des terres par les non nationaux et des seuils d'accès aux terres rurales par acquisition. Ainsi, la possibilité d'acquérir une terre rurale n'est offerte aux non nationaux, aux représentations diplomatiques et consulaires et aux organismes internationaux installés ou intervenant au Bénin que sous réserve d'accords de réciprocité ou de traités ou accord internationaux (article 14 Code Foncier et Domanial).

Les non nationaux peuvent néanmoins accéder à la terre par le biais de la location ou des baux emphytéotiques d'une durée maximale de cinquante (50) ans non renouvelable (article 61 al. 3 du code foncier et domanial). Des seuils et des conditions sont également fixés pour accéder par acquisition, aux terres rurales. Aucune acquisition de terre rurale ne peut excéder une superficie cumulée de mille (1000) hectares. L'acquisition d'une terre rurale dont la superficie est comprise entre (02) deux et vingt (20) hectares est conditionnée à l'approbation préalable du conseil communal ou municipal, d'un projet de mise en valeur à des fins agricoles, halieutiques, pastorales, forestières, industrielles, artisanales ou de préservation de l'environnement. Au-delà de vingt (20) hectares, et jusqu'à cent (100) hectares, le projet de mise en valeur doit être approuvé par l'Agence nationale du Domaine et du Foncier après avis du conseil communal ou municipal. Entre cent (100) et cinq cents (500) hectares, il faut outre l'approbation du conseil communal, l'avis favorable de l'Agence, l'approbation du projet par le ministre en charge du foncier. Au-delà de cinq cents (500) hectares, le projet de mise en valeur est approuvé par décret pris en conseil des ministres.

Toute acquisition de terre rurale doit obligatoirement faire l'objet d'une approbation préalable du conseil communal ou municipal du lieu de situation de l'immeuble, après avis motivé de la Commission de Gestion Foncière. Dans tous les cas, l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier exerce son droit de préemption sur toutes les transactions opérées sur les terres rurales. Ainsi, toute vente effectuée sur une terre rurale qui n'aurait pas obtenu le visa préalable de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier ou permis à celle-ci d'exercer son droit de préemption est nulle et de nul effet. Avec l'ouverture du pays vers le libéralisme économique et la législation foncière qui favorise la mise en valeur des terres rurales, on peut craindre que ces mesures ne soient pas suffisantes pour empêcher le phénomène de l'accaparement des terres. La mise en œuvre de cet arsenal juridique nécessitant des coûts financiers énormes, les actions publiques peuvent souffrir d'un déficit de financement. La

---

<sup>287</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p.21.



priorité de l'Etat est d'ailleurs au renforcement de ses patrimoines fonciers qui bénéficient des principes d'inaliénabilité, d'insaisissabilité et d'imprescriptibilité.

## **B - L'organisation de droits et le renforcement des patrimoines fonciers de l'Etat et des communes**

Le législateur a pris des mesures dans le but d'organiser des droits fonciers **(1)** et renforcer le patrimoine foncier de l'Etat et des communes **(2)**.

### **1 - Des mesures pour organiser des droits fonciers**

Les principales innovations du code concernent l'encadrement de la copropriété **(a)**, l'élargissement du champ d'action des baux emphytéotiques **(b)** et le raccourcissement des délais de procédure **(c)**.

#### **a) La notion de co-propriété dans le droit foncier béninois**

Selon le lexique des termes juridiques<sup>288</sup>, le concept de « copropriété » désigne la modalité du droit de propriété découlant de la pluralité des titulaires du droit sur la chose d'où résulte que le droit de propriété de chacun est ramené à une quote-part dont le copropriétaire peut librement disposer, tandis que la gestion du bien indivis lui-même est soumise à l'accord de tous, parce que le droit s'applique matériellement, à la totalité du bien. L'introduction en droit béninois de la copropriété avec tout son système de fonctionnement est une avancée par rapport aux lois 65-25 sur la propriété foncière et 2007-03 sur le régime foncier rural. Mais cette innovation aurait pleinement eu tout son sens si la question des patrimoines fonciers lignagers et des réserves villageoises était prise en compte par le législateur et traitée dans toutes ses dimensions sociales, culturelles et économiques à l'instar de la copropriété qui a bénéficié de plusieurs mesures d'encadrement.

#### **b) Un élargissement du champ des baux fonciers**

En plus du bail emphytéotique déjà connu en droit béninois, le législateur a prévu le bail à construction et le bail à plantation qui sont dans la pratique des acteurs des opérations courantes en matière de transfert de droits fonciers mais qui n'avaient fait l'objet d'une réglementation précise. Si le législateur a eu le mérite d'avoir ouvert le champ des baux au bail à construction et au bail à plantation, on peut cependant, déplorer que le Code foncier et domanial ne fasse aucun développement sur les baux à plantation en dehors de sa définition. En effet, le code consacre près d'une dizaine d'articles (articles 68 à 75) aux baux à construction dont les règles sont applicables aux baux à plantation dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec la nature de ces baux. Eu égard à l'importance des baux à plantation dans la conservation des terres et des ressources naturelles, il eût été judicieux de leur accorder une attention soutenue par des normes précises au lieu de les assimiler ou de les présenter comme une simple variante des baux à construction.

#### **c) Des délais de procédure réduits**

Une innovation majeure dans la procédure concerne la fixation d'un délai pour la délivrance du titre foncier. La délivrance de ce titre de propriété est désormais enfermée dans un délai de 120 jours pour les demandes de confirmation de droits fonciers non entachés de fraude, d'erreur ou n'ayant pas fait l'objet d'opposition ou de contestation. Il s'agit d'une avancée notable par rapport à la loi 65-25 où les requérants au titre foncier étaient soumis à une procédure très longue et coûteuse. Une autre innovation au sens du code, est la prescription

---

<sup>288</sup> Lexique des termes juridiques, 10<sup>e</sup> édition, pp. 154-165.

extinctive consiste à éteindre par une possession paisible, notoire, non interrompue et sans équivoque de dix (10) ans, un droit présomptif de propriété préexistant. Ce délai de dix (10) ans est une innovation du législateur comparée à la prescription acquisitive telle qu'héritée du droit français qui était de trente (30) ans. Toutefois, la prescription extinctive ne s'applique pas aux domaines publics ou privés de l'Etat et des collectivités territoriales, de même qu'aux immeubles munis de titre foncier ou aux immeubles irrégulièrement occupés. D'ailleurs, toute occupation illégale du domaine ou de zone impropre à l'habitation par une personne physique ou morale est punie d'une amende allant de cinq cent mille (500 000) francs à trois millions (3 000 000) de francs CFA. La prescription ne court non plus entre époux et contre celui qui est dans l'impossibilité d'agir par suite d'un empêchement résultant de la loi, d'une convention ou d'un cas de force majeure. De même, l'occupation ou l'exploitation par suite d'autorisation ou de simple tolérance ne peuvent non plus fonder la prescription. Le moyen tiré de la prescription est d'ordre public. Mais, nous pensons que l'intérêt du principe de la prescription extinctive posé par le code serait plus grand, s'il prenait entièrement en charge le foncier rural où la remise en cause de droits fonciers anciens est aujourd'hui récurrente. Ceci éviterait les nombreux conflits latents observés lors des opérations d'établissement des plans fonciers ruraux, de délivrance des attestations de détention coutumière, d'élaboration des contrats fonciers et de lotissement.

## **2 - Des mesures pour renforcer les patrimoines fonciers de l'Etat et des communes**

Les articles 284 et 286 du code foncier et domanial ajoutent de nouveaux modes de constitution du domaine privé immobilier de l'Etat et des collectivités territoriales. Il s'agit d'une innovation législative comparée à la loi portant régime foncier rural. Ces modes qui renforcent le domaine privé de ces entités font apparaître dans le droit, des concepts juridiques nouveaux tels que la préemption **(a)**, la confiscation et la déshérence **(b)**.

### **a) Le droit de préemption**

En droit béninois, la préemption est une technique spécifique du droit de l'urbanisme. Elle est une prérogative permettant à l'administration ou à certains organismes chargés de service public d'acquérir par priorité un bien lors de son aliénation<sup>289</sup>. La préemption est organisée par l'article 420 du Code général des impôts aux termes duquel, seule l'administration de l'enregistrement peut exercer le droit de préemption. La préemption est qualifiée d'acte extrajudiciaire alors qu'en cas de désaccord des parties sur le prix, le juge intervient et un délai de six (6) mois est accordé à l'administration pour exercer son droit de préemption. Le code foncier et domanial mentionne également dans plusieurs de ses dispositions le concept de préemption mais n'en donne pas une définition. Le décret n°2015-009 du 29 janvier 2015 qui fixe les modalités du droit de préemption pallie cette insuffisance législative. Aux termes de l'article 2 de ce décret, le droit de préemption est *"la faculté conférée par la loi à une personne publique ou à une personne morale de droit public d'acquérir de préférence à toute autre personne un immeuble, lorsque son propriétaire manifeste sa volonté de le vendre. En vertu de ce droit, la personne publique doit se prononcer prioritairement sur toute transaction foncière portant sur un immeuble et faire connaître son option avant la conclusion de ladite transaction"*. L'exercice du droit de préemption amène quelques observations quant aux titulaires de ce droit et à l'objet auquel il se rapporte. Le droit de préemption est reconnu concurremment aux communes, à l'Etat et à l'Agence nationale du domaine et du foncier (art. 3 du décret n° 2015-009 du 29 janvier 2015) mais seule cette dernière a compétence sur les

<sup>289</sup> SERHAU SEM, *Recueil des textes principaux en matière de droit domanial, de droit de l'urbanisme et de droit foncier*, p.185.

terres rurales. Le droit de préemption des collectivités locales s'exerce seulement sur les transactions portant sur des immeubles situés en milieu urbain ou pour lesquels elles ne sont pas signataires d'actes administratifs (art. 6 du décret précité). L'Etat ne préempte que par l'entremise de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier en cas d'échec des négociations menées par le conseil consultatif foncier dans le cadre de l'exécution d'une décision, de jugements ou d'arrêts ordonnant une expulsion forcée.

#### **b) La déshérence et la confiscation pour renforcer des patrimoines fonciers**

Le code prévoit sans les définir, la déshérence et la confiscation comme modes de renforcement des patrimoines fonciers respectivement pour les collectivités territoriales et l'Etat.

##### **i) Les terres en déshérence: patrimoine des communes**

Selon le dictionnaire juridique, la *"déshérence est la situation dans laquelle se trouve un bien ou un patrimoine lorsque son propriétaire est décédé sans laisser d'héritier connu ou si tous les héritiers connus y ont renoncé"*. La déshérence prend fin en cas d'acceptation de la succession par un héritier. En droit, la déshérence résulte d'un défaut d'héritiers par la suite duquel un bien appartenant au défunt revient à l'Etat. Le code civil français (art.768) dont se sont inspirés les rédacteurs du livre blanc entendait ainsi régler la succession des personnes décédées et n'ayant pas d'héritier pour des biens dûment répertoriés et non réclamés faute de pouvoir identifier les propriétaires. Il est prévu par cet article que l'État recueille les biens laissés par le défunt. Le législateur béninois décide par contre, que les terres en déshérence entrent dans le patrimoine des collectivités territoriales (art. 284 Code Foncier et Domanial) pendant que les terres et biens confisqués reviennent à l'Etat.

##### **ii) Les biens confisqués: patrimoine de l'Etat**

La confiscation des terres et biens immeubles comme mode de constitution du domaine privé immobilier de l'Etat est prévu à l'article 284 du code foncier et domanial. Le législateur ne donne pas une définition de ce concept normalement utilisé en droit lors des saisies ordonnées par le juge. Il s'agit d'une peine par laquelle est transféré autoritairement à l'Etat tout ou partie des biens d'une personne à titre de peine principale, accessoire ou complémentaire. Compte tenu des implications de la confiscation, notamment en milieu rural, il faut que le législateur prenne des mesures d'encadrement pour éviter que la paix sociale et l'ordre public local soient troublés. Malgré toutes ces innovations pour organiser des droits fonciers et renforcer les patrimoines fonciers de l'Etat et des collectivités territoriales, le code foncier et domanial apparaît comme un instrument juridique qui affaiblit davantage les communautés rurales et les communes en matière foncière rurale.

### **Section 2 - Un code qui affaiblit les communes et les communautés dans le domaine foncier**

Les ambitions du législateur à travers le code foncier et domanial n'ont pas véritablement permis de relever les défis de l'unification du droit et de la sécurisation foncière des communautés et des collectivités territoriales. La volonté d'affaiblir les communes et les communautés est clairement exprimée dans le livre blanc qui suggère la restauration de l'autorité de l'Etat dans la gestion foncière. L'affirmation de cette autorité passe par la primauté du domaine sur le foncier. Elle s'est concrétisée à travers plusieurs dispositions du code qui affaiblissent les communes et les communautés **(§1)** et par la mise en place d'une institution au service d'un droit étatique et centralisateur **(§2)**.

## **§ 1 - Une volonté d'affaiblir des acteurs potentiels de la régulation juridique**

L'affaiblissement des acteurs communaux et communautaires par le législateur transparaît dans la limitation du champ d'intervention des systèmes juridiques endogènes **(A)** et dans la réduction substantielle du contrôle par les communes, de l'information foncière rurale **(B)**.

### **A - La limitation du champ d'intervention des systèmes juridiques endogènes**

Le code foncier et domanial affiche une disproportion dans sa structuration. Cette disproportion s'est opérée au détriment des droits fonciers endogènes au profit de la propriété privée et du domaine **(1)**. En excluant les droits fonciers endogènes de la liste des droits réels immobiliers (art. 39 du code foncier et domanial), le législateur entend aussi réduire substantiellement l'emprise des chefs coutumiers sur les terres et ressources naturelles sous leur contrôle **(2)** et empêcher ceux-ci et les membres de leurs communautés de se constituer en association d'intérêt foncier **(3)**.

#### **1 - Un traitement non équitable pour l'endogénéité juridique**

Les dispositions qui encadrent la propriété, la reconnaissance administrative du droit de propriété, les atteintes au droit de propriété, le domaine immobilier de l'Etat et des collectivités territoriales, la preuve et le contentieux foncier ainsi que le cadre institutionnel de gestion du domaine et du foncier représentent 75,87% de l'ensemble des dispositions du code contre moins de 8% pour celles relatives aux terres rurales coutumières. Cette structuration disproportionnée est tendancieuse dans un contexte où la majorité des terres rurales sont des patrimoines fonciers lignagers. En faisant fi de ce contexte foncier, le législateur a emboité les pas du colonisateur qui avait estimé que les droits fonciers des indigènes ne répondaient pas aux normes du code civil français et leur avait dénié pour cette raison, toute existence juridique. L'absence de volonté politique de traiter équitablement les systèmes juridiques endogènes est la conséquence de diagnostics qui n'ont pas porté sur une évaluation conséquente de la cohabitation droit étatique/endogénéité juridique avant toute conclusion tendant au choix de la procédure de l'immatriculation foncière (cf. les études de base réalisées par Stewart). Persuadé de venir à bout des systèmes juridiques endogènes par ce biais, le législateur a prévu limiter considérablement l'influence des chefs coutumiers en confinant leur rôle dans la gestion des patrimoines fonciers lignagers à leurs *"seules exploitations"*.

#### **2 - Un recours aux mesures coloniales pour restreindre les prérogatives des chefs coutumiers**

Conformément à l'alinéa 4 de l'article 352 du code foncier et domanial, les *"chefs coutumiers qui règlent l'utilisation des terres par les familles ou les individus ne peuvent en aucun cas se prévaloir de leurs fonctions pour revendiquer d'autres droits sur le sol que ceux résultant de leur exploitation personnelle en conformité avec la coutume"*. Cette limitation des prérogatives des chefs coutumiers est une reprise de l'interdiction faite par le colonisateur *"aux chefs de terre ou autres chefs coutumiers de revendiquer à leur profit personnel d'autres droits sur le sol que ceux résultant d'un faire-valoir par eux-mêmes, en conformité avec la coutume"* (point 4 alinéa 3 du décret du 20.5.1955). Cette limitation, si elle a le mérite d'empêcher des chefs coutumiers indélégats de s'approprier à des fins personnelles des patrimoines fonciers des groupes qu'ils représentent, pêche par une vision obtuse des rôles joués par ceux-ci dans l'accès et le contrôle des ressources foncières. En effet, les prérogatives des chefs coutumiers ne se limitent pas à leurs *"seules exploitations"*. Ils contrôlent encore l'ensemble des patrimoines fonciers lignagers. Le recours au décret colonial du 20 mars 1955 pour réduire le pouvoir des chefs coutumiers est une véritable régression du droit. En effet, comment concevoir l'existence des systèmes juridiques endogènes sans leurs institutions de régulation

juridique dont le rôle est justement, de réguler l'accès au foncier des membres du groupe et d'arbitrer les conflits fonciers suivant les pratiques, les coutumes et les habitus. En limitant les prérogatives des chefs coutumiers à leur *"exploitation personnelle"*, le législateur fait entorse aux principes coutumiers régissant le foncier et les relations sociales qui les sous-tendent. Cette limitation des prérogatives des chefs coutumiers pose la question de l'avenir des patrimoines fonciers communs. Les risques de voir définitivement disparaître les terres lignagères et les réserves villageoises au profit d'une individualisation induite par la loi du marché est grand. Le respect de l'interdiction faite aux chefs coutumiers conduit à la renonciation des autres prérogatives que les normes coutumières leur accordent. Il s'agit cependant d'une utopie qui en rajoute à la fiction du droit positif béninois.

La méconnaissance ou l'ignorance du fonctionnement des systèmes juridiques endogènes conduit à légiférer sur des problématiques n'ayant guère de lien avec les pratiques foncières réelles des communautés rurales. Or, le lien entre chefs coutumiers et les terres qu'ils gèrent est d'abord un lien religieux, social et culturel avant d'être économique. Les rapports des chefs coutumiers aux patrimoines fonciers communs font transparaître la prédominance des liens invisibles sur les liens visibles, la force dominante du sacré sur les intérêts des groupes sociaux et des individus. O. Barrière remarque dans le delta du Niger au Mali que, le rapport avec l'invisible octroie au sacrificateur un droit éminent sur l'espace halieutique et lui confère le statut de maître de l'eau. Ce statut interdit toute considération matérielle préalable du fonds, support des ressources renouvelables (terre, pâturages, pêcheries, ...) et garant de la survie des hommes.

Les obligations des chefs coutumiers se partagent entre le visible et l'invisible, le sacré et les besoins du monde visible. C'est au nom de ce lien entre le visible et l'invisible que les chefs coutumiers accueillent et installent les migrants agricoles, organisent les rites et autres cérémonies sacrées et arbitrent les conflits liés à la terre et aux ressources naturelles. Ce lien intangible entre le visible et l'invisible est toujours fortement ancré dans les esprits des communautés lorsqu'il est question des patrimoines fonciers communs. En caricaturant les prérogatives des chefs coutumiers, le législateur entend fragiliser et purger définitivement les systèmes juridiques endogènes. En écartant les droits fonciers endogènes des différents droits réels immobiliers (article 39 du code foncier et domanial), le législateur entend également se défaire de toutes les contingences religieuses et des contraintes inhérentes aux patrimoines fonciers communs. L'interdiction faite aux collectivités familiales de se constituer en association d'intérêt foncier se situe dans le prolongement de la déstabilisation des institutions endogènes de régulation foncière.

### **3 - Des collectivités familiales privées du droit d'association**

Suivant l'article 143 al. 2 du code foncier et domanial, *"la personne morale de droit privé à l'exception des collectivités familiales, peut être organisée en association d'intérêt foncier, au nom de laquelle les présumés propriétaires de parcelles situées dans un périmètre donné décident de mettre en commun leurs immeubles aux fins de la confirmation de leurs droits fonciers"*. L'exclusion des collectivités familiales de la liste des personnes morales de droit privé pouvant bénéficier du droit de s'organiser en association d'intérêt foncier pour défendre leurs droits entre dans la logique de leur déstabilisation déjà annoncée dans le livre blanc et que le code reprend en son compte. La stratégie pour parvenir à cette fin est de réduire les prérogatives des chefs coutumiers, de prévoir également moins des mesures pour les baux à plantations et de dénier enfin aux membres des collectivités familiales le droit de s'associer.



Cette volonté du législateur d'affaiblir les systèmes juridiques endogènes pour s'approprier des terres lignagères et des réserves villageoises est renforcée d'une part, dans la réglementation du droit de préemption sur les terres rurales au profit de l'ANDF et d'autre part, par la réduction des prérogatives des communes lors de l'établissement des plans fonciers ruraux. Le but est de contrôler l'information foncière rurale afin de mettre en application les théories de biens vacants, de confiscation et de d'expropriation pour cause d'intérêt général.

## **B - La réduction des prérogatives des communes en matière foncière rurale**

Dans sa stratégie d'affaiblissement des acteurs communaux et communautaires, le législateur a non seulement limité le champ d'intervention des systèmes juridiques endogènes mais a également réduit substantiellement le contrôle par les communes de l'information foncière rurale. La réduction des prérogatives communales s'appréciera par rapport à leurs besoins en terres rurales et au droit de préemption qui aurait pu leur être concédé. Ne pas concéder le droit de préemption des terres rurales aux communes bouleverse le jeu démocratique dans l'accès et le contrôle du foncier rural **(1)**, tout comme dénier la maîtrise d'ouvrage déléguée à ces communes dans l'établissement des plans fonciers ruraux pose le problème de l'efficacité et de l'efficience de l'outil PFR **(2)**.

### **1 - Le droit de préemption sur les terres rurales : une prérogative non concédée aux communes**

Le livre blanc de politique foncière et domaniale reconnaît concurremment à l'Etat et à ses démembrements le droit de préemption. Par ce droit, l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées ont la possibilité de se constituer des réserves foncières sans forcément recourir à l'expropriation<sup>290</sup>. Le législateur a cependant limité pour les communes, l'exercice de cette prérogative aux seuls biens immobiliers situés dans leur ressort territorial (art. 286 Code Foncier et Domanial) et a attribué le droit de préemption sur toutes les transactions opérées sur les terres rurales à l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (art. 362 Code Foncier et Domanial). En concédant cette prérogative à l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier, le législateur prive du coup les communes de la possibilité de renforcer leur propre patrimoine foncier. La position du législateur sur cette prérogative accordée à un établissement public au détriment d'un démembrement de l'Etat est assez surprenante. En effet, hormis les municipalités de Cotonou, de Porto-Novo et de Parakou, les soixante-treize (73) communes restantes sont essentiellement rurales. Cette mesure législative contrarie ainsi, plusieurs dispositions des lois sur la décentralisation. Par exemple, la loi n°95-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes reconnaît à celles-ci des compétences propres en matière de développement local, de l'aménagement de l'habitat et de l'urbanisme et en matière d'environnement, d'hygiène et de salubrité (Article 82). La commune a également la charge de la création, 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 94). Il se pose une question d'ordre pratique : où les communes trouveront des terres rurales pour répondre aux leurs obligations législatives si droit de préemption sur les terres rurales de leur ressort territorial n'est pas un droit exclusivement réservé pour elles ?

Dans un contexte où le domaine privé immobilier des communes est peu fourni voire inexistant, cette mesure vient en contradiction avec le livre blanc de politique foncière qui

---

<sup>290</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p.125.

reconnait au même titre cette prérogative à l'Etat et ses démembrements<sup>291</sup>. Cette contradiction du code avec l'esprit du livre blanc trouve son fondement dans la volonté de centraliser la gestion foncière rurale.

Le droit de préemption sur les terres rurales concédé à l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier apparaît comme une entorse aux principes de la gestion décentralisée des terres et des ressources naturelles pourtant recommandés par le livre blanc de la politique foncière et domaniale. La volonté du législateur de 2013 d'affaiblir les communes dans la gestion foncière rurale est également perceptible dans la réduction des prérogatives communales lors de l'établissement des plans fonciers ruraux (LGCP, 2013 : 35 à 40). Cette question a d'ailleurs fait l'objet d'une conférence de presse le 25 juillet 2014 du Bureau de l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB), l'occasion de sa 2<sup>ème</sup> session ordinaire de l'année 2014. A cette occasion, le Bureau de l'ANCB a plaidé pour la prise en compte de la décentralisation dans le code foncier et domanial afin de corriger ce qu'il considère comme une injustice de plus.

## **2 - Une réduction des prérogatives communales dans l'établissement des plans fonciers ruraux**

Suivant l'alinéa 2 de l'article 196 du code foncier et domanial, l'établissement du plan foncier rural relève désormais de la compétence exclusive du bureau local de l'organe en charge de la confirmation des droits fonciers. Cette compétence auparavant dévolue au ministère chargé de l'agriculture (Art. 108 Loi 2007-3 du 16.10.2007) était déléguée à toute personne morale publique ou privée en occurrence les communes. En retirant aux communes le bénéfice de cette délégation, le code foncier limite leurs interventions à la prise des arrêtés d'ouverture et de clôture qui sont désormais des actes dissociés de l'initiation des plans fonciers ruraux. Une telle conception du rôle des communes dans la gestion foncière rurale est une régression du droit par rapport à l'expertise acquise par les administrations communales dans la gestion foncière à travers la mise en œuvre de la loi 2007. Cette conception s'écarte également de la ligne de conduite du Livre blanc qui a recommandé de mettre les communes au cœur de toute activité concernant leur territoire. Le législateur de 2017 qui a modifié et complété le code à remédier à cette lacune en décidant que l'ANDF délègue la maîtrise d'ouvrage des plans fonciers ruraux aux communes. De façon pratique, il était difficile aux communes de s'impliquer réellement dans le processus tant qu'elles n'ont pas le pouvoir de procéder à l'établissement d'un outil destiné à sécuriser les terres rurales de leur ressort territorial. Or, l'établissement du plan foncier rural constitue la phase la plus importante permettant de connaître avec précision les disponibilités foncières des villages et leurs caractéristiques. La sécurisation des patrimoines fonciers communs par le plan foncier rural apparaissait déjà comme une solution dont l'appropriation par les communautés est très difficile. Comme on le constatera plus loin, l'outil plan foncier rural ne semble pas être une solution au problème de sécurisation en milieu rural eu égard aux résultats mitigés auxquels le processus a abouti. Peu de villages ayant participé à la réalisation du plan foncier rural ont accepté de retirer leur certificat foncier rural. Même les villages qui connaissent le phénomène de la marchandisation de la terre, hésitent à utiliser les certificats fonciers ruraux comme garantie de prêts bancaires. La mise en relation des banques avec les populations n'a pas été faite de sorte que celles-ci ont continué de garantir leurs crédits avec les conventions de vente que les institutions de micro finances acceptent au détriment des certificats fonciers ruraux. Ceci pose la question de l'opportunité d'un tel outil dans un contexte de méfiance à l'égard certificats fonciers ruraux que les

---

<sup>291</sup> Idem.

populations assimilent aux titres fonciers qu'elles rejettent durant la période coloniale. Nous pensons qu'il s'agit d'un problème d'inadéquation entre l'idée que la population se fait de la sécurité foncière et comment les pouvoirs publics conçoivent la question. Il a été constaté que, dans l'entendement des communautés rurales, la cartographie des patrimoines fonciers était largement suffisante pour leur permettre de planifier leurs opérations socioéconomiques.

Enfermer la propriété dans du papier devenait suspect aux yeux des communautés. L'enregistrement des représentants des groupes lignagers dans le listing des ayants droit n'avait pas sa raison d'être. Il s'assimilait à un accaparement foncier par ces personnes enregistrées au détriment du groupe. De plus, la matérialisation par des bornes en ciment était perçue par les communautés comme une entrave à la libre expression et à la flexibilité des arrangements sociaux. Nous pensons également que ces outils sont vécus comme des impositions venues du sommet. Car, ni le titre foncier, ni le certificat foncier rural n'ont fait objet de discussions préalables avec les communautés ou leurs représentants avant leur institutionnalisation par les lois et règlements.

Les dispositions de l'article 196 du code foncier et domanial étaient également en contradiction avec celles de l'article 6 du même code qui fait des communes des garantes de l'intérêt général au même titre que l'Etat. Pour garantir cet intérêt général, les communes ont l'obligation de prendre un certain nombre de mesures importantes. Ainsi, il appartient aux communes concurremment avec l'Etat, d'assurer un accès équitable aux terres pour l'ensemble des acteurs, de sécuriser les droits réels immobiliers établis ou acquis selon la coutume.

Les communes doivent également organiser la reconnaissance juridique effective des droits fonciers coutumiers légitimes des populations, lutter contre la spéculation foncière et le morcellement anarchique et abusif des terres rurales. Elles doivent assurer la mise en valeur effective des terres et leur exploitation. Ces différentes obligations constituent des missions importantes pouvant justifier que les collectivités territoriales jouent un rôle de premier plan dans la gestion foncière rurale, notamment dans l'établissement des plans fonciers ruraux.

La mesure juridique qui fait de l'établissement du plan foncier rural une affaire de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier et de ses démembrements est une entorse au principe de la décentralisation et de la déconcentration. En effet, la loi 2007-03 portant le régime foncier rural avait prévu la possibilité d'une délégation par le Ministère en charge de l'agriculture de sa compétence en matière de gestion du PFR aux Communes (Article 108). C'est dans le cadre de cette délégation de pouvoir que la plupart des plans fonciers ruraux ont été établis dans les villages. Enlever cette prérogative aux communes, c'est accentuer le clivage entre les trois niveaux de régulation juridique (communautés, communes et Etat). Réduire l'intervention des autorités communales à la prise d'arrêté d'ouverture et de fermeture des opérations d'établissement des PFR et les obliger à publier au journal officiel le registre des ayants droit, c'est abuser du pouvoir contre une institution créée par une loi au profit d'un office d'Etat. Cette entorse aux principes de la gouvernance foncière et de participation citoyenne dans la gestion des affaires publiques locales s'accroît avec le dualisme institutionnel imposé aux communes par la création des bureaux locaux de confirmation. D'ailleurs, le Livre blanc (point 1.7.3 sur la gestion foncière) reconnaît l'existence *"d'une étroite relation entre décentralisation et gestion de l'information foncière du fait de la place fondamentale des communes dans le dispositif de gestion foncière prévue par la loi sur la décentralisation et plus récemment par la loi sur le foncier rural"* qui *"attribue un rôle prépondérant au Maire et au Conseil Communal. Aux termes de cette loi, c'est la Commune qui décide de la mise en place*

*d'un plan foncier rural sur demande du conseil villageois et qui sera dépositaire de la documentation foncière produite...*<sup>292</sup>.

En réduisant les prérogatives des communes dans le processus d'établissement des plans fonciers ruraux, le législateur s'est écarté de la ligne de conduite tracée par le Livre blanc visant à valoriser la gestion décentralisée des ressources foncières et les expériences déjà acquises par les communes dans l'établissement des plans fonciers ruraux.

## **§ 2 - Une institution au service du droit étatique**

Pour asseoir confortablement un droit foncier étatique, le législateur a prévu la mise en place d'un cadre institutionnel dominé par l'agence nationale du domaine et du foncier. Mais la pertinence de ce cadre reste à démontrer au vu des enjeux fonciers auxquels le pays est confronté **(A)** et de la capacité réelle de l'institution à relever le défi de l'unicité institutionnel résultant de l'unicité du droit **(B)**.

### **A - Un cadre institutionnel pour sécuriser des droits fonciers et domaniaux**

L'objectif fondamental du législateur à travers le code foncier et domanial est de promouvoir une gestion sécurisée des terres afin de stimuler l'investissement. Pour atteindre cet objectif, le législateur a mis en place un cadre institutionnel constitué d'organes de gestion **(1)** et de personnes ressources **(2)**.

#### **1 - Un cadre institutionnel de gestion du foncier et du domaine**

Trois principales institutions sont prévues pour la gestion du domaine et du foncier : l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier **(a)**, le Conseil consultatif foncier **(b)** et les Commissions de gestion foncière au niveau communal **(c)**.

##### **a) L'Agence Nationale du Domaine et du Foncier**

L'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) est un établissement public à caractère technique et scientifique de type spécifique doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière placée sous la tutelle du Ministère en charge des Finances (Art. 416 code foncier et domanial). Elle est investie d'une mission de sécurisation et de coordination de la gestion foncière et domaniale au plan national (Art. 418 code foncier et domanial) et son champ d'intervention couvre tout le secteur foncier tant rural, périurbain qu'urbain (Art. 4 du décret 2015-010). L'agence nationale du domaine et du foncier a, en son sein, des régisseurs de la propriété foncière et des hypothèques (Art. 33 du décret 2015-010) qui sont des officiers publics chargés de la confirmation des droits fonciers. Il existe au niveau national un régisseur principal de la propriété foncière et au niveau local des régisseurs communaux ayant compétence communale ou intercommunale. (Art. 432 Code Foncier et Domanial et art. 34 du décret 2015-010). Les attributions de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) sont énoncées à l'article 418 du code foncier et domanial, détaillées et précisées à l'article 5 du décret n° 2015-010. Dans le domaine du foncier rural, l'ANDF est chargée de la mise en œuvre des politiques, stratégies et programmes de l'Etat en matière foncière et domaniale. Elle assure également la mise en œuvre des procédures relatives à la gestion du foncier, donne son approbation préalable à tout projet de mise en valeur des terres et coordonne la réalisation des Plans Fonciers Ruraux. Au niveau communal, l'Agence nationale du domaine et du foncier a pour démembrements des Bureaux communaux du domaine et du Foncier (BCDF).

---

<sup>292</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p.70.

### ***b) Le Conseil Consultatif Foncier (CCF)***

Le Conseil Consultatif Foncier est une instance nationale dont la mission est de servir de lieu d'échange et de concertation quant aux actions à privilégier pour la mise en œuvre avec succès du code foncier et domanial. Dans ce cadre, il doit notamment mettre en synergie les différents organes à tous les niveaux de la gestion du patrimoine foncier national, proposer au gouvernement des mesures d'harmonisation des actions de tous les intervenants, impulser le débat national sur la réforme foncière et la mise en œuvre de la politique foncière et domaniale, proposer également les règles et procédures de gestion du foncier, étudier les avant-projets de textes législatifs et réglementaires et proposer des mesures qui assurent la constitution par l'Etat des réserves foncières. Malgré l'effort du législateur de 2017 qui a élargi la composition de cet organe à un seul représentant de l'Association des communes du Bénin (ANCB), il demeure qu'il s'agit d'une sous-estimation de la dimension décentralisation de la gestion des ressources foncières rurales et d'une occultation de la participation populaire parce qu'aucun représentant des systèmes juridiques endogènes n'y figure.

### ***c) La Commission de gestion foncière de la commune***

La Commission de Gestion Foncière (CoGeF) est une instance consultative créée au terme des dispositions de l'article 427 du code foncier et domanial ayant pour mission d'assister le maire dans la gestion des questions foncières. Elle est chargée d'assister le maire dans la gestion des questions foncières notamment en ce qui concerne la gestion des fonds de terre du domaine privé immobilier de la collectivité territoriale, le suivi de la mise en valeur des terres concédées, le retrait des terres attribuées en concession, le constat de non mise en valeur ou d'insuffisance de mise en valeur. Elle donne également son avis motivé sur toute acquisition de terre ou toute aliénation à titre gratuit d'un immeuble du domaine privé de la collectivité territoriale, appuie les sections villageoises dans la mise à jour des plans fonciers ruraux et concourt à l'élaboration et à la révision des conventions locales de gestion des ressources naturelles et du schéma directeur de la commune.

A l'instar de conseil consultatif foncier au niveau national, la Commission de Gestion Foncière ne comporte en son sein, aucun membre des sections villageoises de gestion foncière. Un seul notable fait office de représentant des communautés au sein de cette instance consultative. Or, il n'est pas établi que celui-ci fasse l'unanimité au sein des sections villageoises de gestion foncière dont ce notable n'est pas forcément membre. Lorsqu'on sait qu'au niveau de ces sections, plusieurs enjeux fonciers (agricoles, pastoraux, halieutiques, etc...) figurent à leur agenda, il n'est pas évident que l'exclusion des membres des sections de cet organe permettent d'éclairer l'autorité communale de toutes ces différentes problématiques.

Au niveau des villages administratifs, la CoGeF a pour démembrements les sections villageoises de gestion foncière (SVGF). Suivant l'article 25 du décret 2015-017, la SVGF a la responsabilité d'accompagner les populations du village dans la formalisation des transactions et mutations foncières et de mener des enquêtes devant permettre au maire de délivrer l'attestation de détention coutumière. Elle intervient également dans la mise en œuvre des opérations d'établissement du plan foncier rural, sa mise à jour et son archivage. La section villageoise de gestion foncière apporte enfin son appui conseil au règlement des conflits fonciers



## 2 - Des personnes responsables de la sécurisation foncière et domaniale

Les régisseurs sont des officiers publics chargés de la confirmation des droits fonciers et des hypothèques. Ils assurent aux titulaires des immeubles, la garantie des droits qu'ils possèdent sur les immeubles soumis au régime en vigueur. Ils sont répartis en deux catégories : le régisseur principal à compétence nationale et les régisseurs communaux ayant compétence au niveau communal ou intercommunal. Le régisseur principal exerce les fonctions de suivi, de contrôle, d'audit et d'évaluation des régisseurs communaux. Ces régisseurs communaux exercent leurs responsabilités de manière autonome en dépendant néanmoins hiérarchiquement du régisseur principal dans l'exercice de leurs compétences respectives. Le régisseur de la propriété foncière reçoit les réquisitions et porte, dans le livre de présentation, la date, l'heure et la minute exactes de leur présentation, ainsi que les mentions nécessaires pour les identifier. Les régisseurs sont tenus de conserver dans les bureaux, les documents qui leur sont transmis, de faire les inscriptions sur les registres de manière à assurer l'intégrité de l'information, de préserver les inscriptions contre toute altération, d'établir et de conserver dans un autre lieu que les Bureaux de confirmation de droits fonciers, en sûreté, un exemplaire des registres et autres documents tenus sur support informatique et de conserver à des fins d'archives, dans les Bureaux de confirmation de droits fonciers ou dans tout autre lieu, les registres et documents sur support papier qui ont fait l'objet de confirmation des droits fonciers, d'une opération visant à les reproduire sur un support informatique.

Les régisseurs ne peuvent ni se départir des registres et documents, ni être requis d'en produire une copie hors du Bureau, sauf en justice, dans le cadre d'une procédure d'inscription en faux ou d'une contestation portant sur l'authenticité d'un document. De même, les régisseurs ne peuvent ni corriger ni modifier les plans cadastraux. S'ils s'y trouvent des omissions ou des erreurs dans la description, l'étendue ou le numéro d'une parcelle, dans le nom du propriétaire ou le mode d'acquisition ou le numéro d'inscription du Certificat de propriété foncière, ils doivent en faire rapport au responsable de l'organe en charge du cadastre qui peut, chaque fois qu'il y a lieu, en corriger l'original ainsi que la copie, et certifier la correction. Dans l'accomplissement de leurs missions, les régisseurs civilement et pénalement responsables des fautes commises. C'est ce qui justifie qu'ils prêtent serment, avant d'entrer en fonction, devant le président du tribunal du lieu de son travail et aussi qu'ils fournissent un cautionnement pour garantir leur gestion envers le trésor public et envers les tiers. Un décret pris en conseil des ministres fixe le montant et les modalités de la caution.

En cas d'absence ou d'empêchement d'un régisseur, la gestion du Bureau est confiée à un intérimaire désigné par le ministre de tutelle après avis favorable du titulaire. Il ne peut en être autrement puisque celui-ci demeure responsable des opérations effectuées en son absence, sauf recours contre l'intermédiaire. De même, en cas de démission, le régisseur ne peut abandonner ses fonctions avant l'installation de son successeur, sous peine de répondre de tous dommages-intérêts auxquels la vacance momentanée du Bureau pourrait donner lieu. Pour la gestion de l'ensemble des documents administratifs et techniques décrivant la propriété foncière, le code a institué le cadastre qui est un instrument de sécurisation des droits fonciers et domaniaux.

## 3 - Le Cadastre : un instrument de sécurisation des droits fonciers ?

Suivant l'article 7 du code foncier et domanial, le cadastre est un *"ensemble constitué de documents cartographique et littéral à l'échelle nationale ou locale, comportant, le premier des informations graphiques, le second des renseignements attachés, relatifs aux parcelles de*

*propriété individuelle ; le cadastre s'entend comme un ensemble technique des outils d'identification, d'enregistrement et de description des terres ou une représentation cartographique de l'ensemble du territoire national sur une base communale et selon sa division en parcelles de propriétés".* Le cadastre est la représentation cartographique de l'ensemble du territoire national en vue de l'identification et de la localisation des parcelles ainsi que de leurs propriétaires. Garant de la propriété foncière, le cadastre ne peut, par sa nature, ni conférer ni enlever un droit de propriété.

Le cadastre assure des fonctions d'identification de la propriété, d'évaluation de la propriété et d'identification du propriétaire et la confirmation de ses droits. Par ces fonctions, le cadastre constitue le système unitaire informatisé des archives techniques, fiscales et juridiques de toutes les terres du territoire national. Le feuillet du cadastre correspondant à une propriété foncière est soumis à une publicité sur place et par extrait, déposé auprès de l'administration centrale de l'Agence nationale du domaine et du foncier et dans chaque mairie. Le cadastre est installé au sein de l'organe en charge de la confirmation des droits fonciers. Il est organisé à l'échelle nationale et communale. Sur le cadastre, il est attribué à chaque parcelle un identifiant unique appelé numéro unique parcellaire (N.U.P). Ainsi, en tant qu'infrastructure de base du registre foncier, le cadastre doit avoir comme principal clé d'accès, le numéro unique parcellaire. Le cadastre est établi suivant deux procédures : la confirmation des droits fonciers qui s'applique à l'Etat et aux collectivités locales et la confirmation des droits fonciers individuels applicable à une propriété privée. Les documents officiels du cadastre sont principalement le plan cadastral, le livre de renvoi et le plan parcellaire.

## **B - Un cadre institutionnel de gestion foncière non pertinent**

Le cadre institutionnel proposé montre les limites de sa pertinence quant à assurer l'unicité et la symbiose avec les services techniques des mairies **(1)** qui malheureusement sont exclues du cadre de concertation des acteurs du foncier **(2)**.

### **1 - Un cadre institutionnel qui accentue le dualisme**

La principale contrainte révélée par le diagnostic du dispositif institutionnel de gestion foncière qui nécessite selon l'analyse du Livre Blanc, la mise en place d'une structure autonome, est la centralisation de l'administration de la conservation et de l'immatriculation. En effet, comme il est affirmé aussi bien dans le livre blanc que dans la Déclaration de Politique Foncière et Domaniale « en dehors du caractère prohibitif du coût du titre foncier, la difficulté d'accès au titre foncier est aussi liée à l'éloignement de la conservation foncière dont les services sont essentiellement concentrés à Cotonou ». La centralisation a énormément limité l'accès des populations au titre foncier. Ainsi, la mise en place de l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF) qui est une structure autonome de la conservation foncière (art 416 à 426 Code Foncier et Domanial) et de ses démembrements apparaît comme une solution indispensable pour résoudre la question de la lourdeur des procédures observées devant la Direction du Domaine et de l'Enregistrement des Titres. Mais la question qui se pose aujourd'hui est de savoir, si en face de la redynamisation et de la déconcentration des services de la Direction du Domaine et de l'Enregistrement des Titres, une telle proposition de démultiplication des institutions de gestion foncière est encore opportune. On peut répondre à cette question par la négative. En effet, avec les appuis du programme MCA-Bénin, il est prévu la création de onze (11) centres des domaines dont sept (07) sont déjà opérationnels. Dans ces conditions, l'efficacité du cadre institutionnel de gestion foncière et domaniale développée dans l'orientation 2 de la Déclaration de Politique Foncière et Domaniale sera obtenue avec

l'existant et éviterait ainsi à la base, la démultiplication institutionnelle ; source des conflits d'attribution.

A titre d'exemple, les prérogatives des structures locales de gestion foncière (CoGeF et ses démembrements) sont amenuisées au profit du bureau local de l'organe en charge de la confirmation des droits fonciers qu'est l'Agence nationale du domaine et du foncier. En effet, alors que le bureau local s'occupe des faits ou conventions ou sentences ayant pour effet de constituer, transmettre, déclarer, modifier ou éteindre un droit réel immobilier (art.157), de constituer de nouveaux droits, de changer la structure de la collectivité, la personne de son représentant qualifié ou les conditions d'exercice des droits collectifs (art. 353), les sections villageoises de gestion foncière (SVGF) appuient la formalisation des droits d'usage (art 354 al 2). De telles dispositions réduisent énormément les prérogatives des SVGF qui, aux termes des dispositions de l'article 67 de la loi 2007-3 du 16.10.2007 portant régime foncier rural étaient les organes devant lesquels le contrat constatant le transfert définitif d'une terre rurale doit être conclu sous peine de nullité. A cela, il faut ajouter les démembrements du conseil national de la réforme foncière prévus par la Déclaration de Politique Foncière et Domaniale à mettre en place au niveau communal. En somme, la mise en place de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier et de ses démembrements ne semble pas être une garantie ni à l'actualisation des informations foncières enregistrées au niveau communal, ni à l'enregistrement de ventes frauduleuses ou non légitimes. On constate un forcing pour faire cohabiter au niveau communal, le bureau local de l'organe en charge de la confirmation des droits fonciers et les structures locales de gestion foncière auparavant mises en place par la loi portant régime foncier rural.

## 2 - Un cadre institutionnel exclusif

La relative participation des communes et des communautés rurales dénoncée lors de la définition de la politique foncière et domaniale s'est accentuée dans la production des mesures législatives et réglementaires. Les visées hégémoniques du législateur à l'endroit de ces acteurs changent ici d'échelle. Elles concernent les collectivités locales auxquelles les lois sur la décentralisation ont accordé d'énormes prérogatives en matière foncière et environnementale<sup>293</sup>. L'affirmation de l'autorité de l'Etat en matière foncière se traduit par une mise à l'écart des collectivités décentralisées, des institutions de dialogue et de concertation telle que le Conseil Consultatif Foncier. Cette instance consultative placée sous la responsabilité du représentant du président de la république a pour mission de servir de lieu d'échange et de concertation pour les actions à privilégier afin de mettre en œuvre avec succès, le code foncier et domanial (article 425). Cette importante institution de dialogue et de concertation de onze (11) membres ne prend pas en compte la représentation de la société civile, des communes et des instances coutumières (article 425). Or, au nombre des attributions de cette institution figure en bonne place, la formulation de proposition de solution susceptible de résoudre ou d'atténuer les difficultés soulevées par la mise en œuvre de la loi sur le code foncier et domanial.

---

<sup>293</sup> Au terme de l'art 94 de la loi 97-029, "La commune a la charge de la création, 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. Elle est consultée sur tout aménagement relatif aux sites miniers se trouvant sur son territoire".

L'article 4 du décret n° 2015-007 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de cette institution parle entre autres, de mettre en synergie les différents organes (donc y compris les instances locales) à tous les niveaux du patrimoine foncier national, de proposer au gouvernement des mesures d'harmonisation des actions de tous les intervenants dans la mise en œuvre de la réforme foncière et de la politique foncière et domaniale et d'impulser le débat national sur la réforme foncière et la mise en œuvre de la politique foncière et domaniale. L'article 424 du code précise en son alinéa 3, que le conseil consultatif foncier participe à l'élaboration du plan pluriannuel d'activité de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier et contribue à sa mise en œuvre.

La question est de savoir si des communes et des communautés (acteurs principaux des régulations juridiques locales) et des membres désignés du conseil consultatif foncier peut contribuer efficacement à la planification, à l'exécution et au suivi évaluation de l'application des mesures juridiques. Il s'agit là d'une atteinte aux principes de la gouvernance et de la participation populaire. La mise à l'écart des communes correspond bien à la logique du livre blanc qui n'avait suffisamment pris en compte les enjeux fonciers de ces entités. Il est fort à craindre que cette mesure participe à la rupture des liens qui devraient exister entre l'Etat central et ses démembrements dans la mise en application des mesures juridiques et leur évaluation.

## TITRE II- DES LACUNES DANS LA LEGISLATION FONCIERE: DES REFORMES INADAPTEES ET DES MENACES POUR LA COVIABILITE SOCIO-ECOLOGIQUE

---

Dans le premier titre de notre travail, nous avons montré le caractère non inclusif du processus de définition des politiques et réformes foncières et environnementales au Bénin. La relative participation populaire et l'occultation de la décentralisation ont confirmé la politique du top down appliquée par l'Etat et qui est en déphasage avec les discours sur les approches participatives et de cogestion des ressources foncières et environnementales. En réalité, ce sont les lacunes du droit foncier et du droit de l'environnement qui ne permettent pas de prendre correctement en charge, l'insécurité foncière, les crises écologiques et les changements climatiques.

L'analyse des lacunes dans le référentiel normatif s'appuie sur les documents de politique et de réforme pour relever les points d'achoppement de la difficile mise en œuvre des régulations juridiques foncières et environnementales (**Chapitre 1**). La finitude des ressources naturelles et l'inadaption du droit positif aux réalités socioculturelles et économiques du pays recommandent de réécrire le droit de l'Etat sur la base de l'endogénéité juridique dans la perspective de la réconciliation des sociétés et des milieux (**Chapitre2**).



## CHAPITRE 1- DROIT FONCIER ET DROIT DE L'ENVIRONNEMENT : DE LA FICTION DANS LA REGULATION JURIDIQUE FONCIERE ET ENVIRONNEMENTALE

Le droit foncier et le droit de l'environnement comme dit précédemment, sont fictifs. Cette fiction est bâtie sur des référents juridiques exogènes hérités du droit colonial. Omniprésente dans les documents de politique et de réforme, la fiction juridique est à l'antipode de l'endogénéité juridique qui est le droit dominant dans les pratiques des acteurs. La fiction ne facilite pas l'adhésion franche et transparente des communautés rurales à l'adoption et à la mise en œuvre des mesures juridiques de sécurisation foncière et environnementale. C'est la fiction juridique qui est à la base de la suprématie de l'Etat dans le choix du régime foncier.

Mais, à la monopolisation du droit de produire des mesures juridiques, les communautés rurales ont toujours opposé leurs légitimités sociales. A la légalité supposée du régime foncier et la place prépondérante de l'Etat dans la gestion des ressources naturelles, s'opposent dans les faits, des maîtrises foncières et environnementales endogènes et leurs systèmes d'autorité traditionnelle. Cette opposition porte essentiellement, sur la représentation du droit sur la terre et les ressources naturelles et des institutions de mise en œuvre des actions publiques. Plus exactement, une opposition entre deux approches de gestion des ressources: l'une, orientée vers la liberté de l'individu, et l'autre patrimoniale, défendant les intérêts fonciers des groupes sociaux.

Au Bénin, le social est toujours imbriqué au juridique. Ainsi, la légalité étatique ne peut aller sans la légitimité sociale. Lorsqu'il s'agit des terres et des ressources naturelles, les coutumes, pratiques locales et habitus privilégient les intérêts fonciers des groupes sociaux au détriment de ceux des individus pris isolément. La fiction juridique réside donc, dans la volonté du législateur de dissocier le droit positif de l'endogénéité juridiques. La dissociation du droit des faits sociaux conduit à un mélange de genres juridiques, préjudiciable à l'harmonie des mesures juridiques et la coviabilité socio-écologique. Il accentue également, la dépendance du pays dans la définition de ses politiques et réformes. Comme le souligne J-D Naudet, *“La dépendance dynamique s'applique à des processus dans lesquels la perte d'autonomie se renforce à l'intérieur d'un cercle vicieux, où « l'aide appelle l'aide”*. Le paradoxe selon l'auteur, c'est *“une aide omniprésente et qui pourtant n'atteint guère les populations, et notamment les pauvres”*<sup>294</sup>.

Le droit béninois du foncier et de l'environnement se trouve donc, à la croisée des chemins. Le modèle juridique occidental qui lui sert de référence n'est pas universel et il ne répond pas aux besoins locaux en mesures juridiques de gestion des terres et des ressources naturelles. Bien au contraire, le modèle exogène a participé au divorce des sociétés traditionnelles et des milieux du fait de l'introduction de modes d'accès à la terre (achat) jusque-là inconnu de l'agriculture familiale. D'ailleurs, l'universalisme juridique occidental ne semble-t-il avoir atteint son apogée ?

La remise en cause du monopole de l'Etat dans la production normative au sein même des sociétés occidentales indique que le droit ne se réduit plus à la seule loi positive. Dans un contexte de plus en plus dominé par l'ouverture du champ juridique à des sources de droit autres que la loi et la jurisprudence, il est souhaitable d'analyser les lacunes du droit, principalement, ses écarts d'avec l'endogénéité juridique (**Section1**) pour construire un droit commun orienté vers la coviabilité socio-écologique (**Section 2**).

<sup>294</sup> J-D. Naudet, *Le dilemme entre solidarité et dépendance*, p.176.

## Section 1 - Des lacunes dans les politiques et réformes

La théorie du droit différencie les lacunes du droit des lacunes de la loi<sup>295</sup>. Pour P. Foriers, il y a lacune du droit, lorsque manque dans un ordonnancement juridique une norme dont le juge puisse faire usage pour résoudre un cas déterminé ou, lorsque la règle figurant dans l'ordonnancement juridique pour résoudre un cas déterminé n'apparaît pas opportune, satisfaisante ou juste<sup>296</sup>. Cependant, la lacune du droit positif béninois dépasse le cadre du prétoire ou de l'opportunité ou non, de la règle de droit pour interpeller le fondement même du droit et de l'assiette ayant servi son édification. Dans la législation béninoise, les lacunes portent essentiellement, sur des stéréotypes et des préjugés résultant de la croyance absolue, en l'universalisme des référents juridiques coloniaux. Or, ce modèle juridique colonial a confiné le législateur béninois dans une vision unidirectionnelle du droit comportant un fort risque d'exclusion de l'endogénéité juridique et de perte de légitimité des mesures juridiques édictées.

L'option d'un régime foncier fondé sur la procédure de l'immatriculation foncière, dans un contexte où prédomine des patrimoines fonciers lignagers, est la manifestation récurrente d'un complexe juridique qui fait du modèle juridique colonial, la seule référence valable en matière foncière et environnementale. Le complexe juridique signifie ici, renoncement total du passé historique du pays, de sa culture juridique et de ses valeurs et standards au profit, des référents juridiques exogènes. Or, si ce droit de référence correspondait bien aux réalités socioculturelles des pays occidentaux, il n'en est pas de même pour le Bénin où, les sociétés reposent sur la défense des intérêts des groupes sociaux et la solidarité dans l'accès et le contrôle des terres et des ressources naturelles.

Le livre blanc de politique foncière et domaniale et le code foncier et domanial du Bénin ont été élaborés sur la base de référents exogènes qui perpétuent les complexes et les préjugés juridiques. Or, comme nous l'avons mentionné plus haut, le modèle juridique colonial a montré les limites de son efficacité et de sa pertinence à prendre en charge les problématiques foncières et environnementales lorsque l'endogénéité est exclue de la définition des mesures juridiques. La négation récurrente de l'endogénéité juridique constitue une lacune majeure du droit (§1). A cette première lacune du droit positif, s'ajoutent les lacunes relatives à la cohérence interne des politiques et des réformes foncières (§2).

### § 1 - L'exclusion de l'endogénéité juridique : une lacune majeure du droit positif

L'exclusion l'endogénéité juridique des politiques et réformes foncières et environnementales remonte à la colonisation française, période au cours de laquelle un nouveau régime foncier a été institué au Dahomey (Bénin) par le biais du Décret du 24 juillet 1906 organisant la propriété foncière dans les colonies et territoires relevant du Gouverneur Général de l'Afrique Occidentale Française. Pour opérationnaliser ce nouveau régime foncier, le législateur colonial avait également institué le Service de la conservation de la propriété foncière et droits fonciers en vue d'assurer à leurs titulaires, la garantie des droits réels qu'ils possèdent sur les immeubles soumis au régime de l'immatriculation (article 1<sup>er</sup> Décret du 24.07.1906).

Au début de la colonisation, l'immatriculation était facultative mais exceptionnellement obligatoire, en cas d'aliénation ou de concession de terres domaniales ou encore, dans le cas où un immeuble détenu jusque-là dans les formes admises par les coutumes indigènes, doit

<sup>295</sup> H. Dinh, *op. cit.*, p. 1.

<sup>296</sup> P. Foriers, *Les lacunes du droit*, p. 7.

faire, pour la première fois, l'objet d'un contrat écrit, rédigé en conformité des principes du droit français.

Inspirée du Torrens Act Australien, la procédure de l'immatriculation a pour but de purger définitivement les droits fonciers endogènes qui, par leur nature patrimoniale, ne satisfont guère aux critères du droit de propriété foncière tels que définis par le droit français. Suivant l'article 544 du code civil français en effet, « *la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* ». Il s'agit d'un droit à valeur constitutionnelle en France que le constituant béninois a également pris à son compte dans la loi fondamentale et le code foncier et domanial<sup>297</sup>. Le droit de propriété est acquis par l'immatriculation au livre foncier de l'immeuble au profit de son titulaire. Le législateur de 1906 a rendu définitive l'immatriculation pour qu'aucun immeuble immatriculé ne puisse plus être soustrait au régime de l'immatriculation, pour être placé à nouveau sous l'empire de celui auquel il était soumis antérieurement (article 3 du décret du 24.07.1906). L'entreprise de transformation des droits fonciers traditionnels a été une tâche ardue et peu efficiente malgré, la mise au point d'une multitude de constructions juridiques à effet d'infléchir les attitudes des "indigènes" à l'égard de la procédure de l'immatriculation foncière **(A)**. A l'indépendance du pays en 1960, et plus d'une vingtaine d'années après le renouveau démocratique de 1990, le régime de l'immatriculation foncière est maintenu avec les mêmes concepts et théories juridiques coloniaux. La volonté de l'Etat de s'octroyer des pouvoirs exorbitants sur les terres rurales et les ressources naturelles apparaît clairement affichée dans les documents de politique et de réforme avec la théorie de la purge comme instrument privilégié pour parvenir à cette mainmise **(B)**.

## **A - Des constructions juridiques défavorables à l'endogénéité juridique**

Les législations foncières coloniales ont abordé la question de la purge des droits fonciers africains originels sur la base d'un certain nombre de concepts et théories juridiques tendant à justifier les fondements juridiques de l'imposition du régime de l'immatriculation foncière **(1)**. Les tentatives du législateur colonial pour infléchir la logique de penser et d'agir des autochtones, aux fins de les soumettre à la procédure de l'immatriculation foncière, ont été vaines, tant le fossé entre le droit colonial et les systèmes juridiques endogènes était trop grand pour être aussi facilement comblé **(2)**.

### **1 - Des théories juridiques pour perpétuer un droit d'origine coloniale**

Le législateur colonial avait mis au point plusieurs constructions juridiques dans le but de rendre opérationnel le régime de l'immatriculation foncière. La théorie de la succession d'Etat **(a)** fut le premier concept juridique appliqué aux colonies pour justifier l'intervention du colonisateur dans la régulation juridique. Sous l'effet des critiques à la fois de la jurisprudence de l'époque et de la doctrine, cette théorie juridique a vite été abandonnée au profit d'autres constructions juridiques telles que, les théories de terres vacantes et sans maîtres **(b)**, de la mise en valeur des terres **(c)** et de l'expropriation pour cause d'utilité publique **(d)**.

#### **a) Une théorie de succession d'Etat pour se substituer aux anciens royaumes**

La théorie de la succession d'Etat a été instituée dès le début de la colonisation. Elle permettait à la France d'accaparer des terres et des ressources naturelles de ses nouvelles colonies dans la "*légalité*" (Sic). L'objectif poursuivi par le colonisateur français, à travers cette théorie,

---

<sup>297</sup> Voir Art. 22 de la constitution béninoise de 1991 et art. 42 du code foncier et domanial.

était d'octroyer de grandes concessions de terres aux industries et entreprises coloniales dans des conditions juridiques optimales. L'argument juridique à l'appui de cette prétention, a été la substitution de l'Etat français aux territoires conquis. Mais, cette théorie de substitution a été fortement critiquée par la doctrine et par la jurisprudence particulièrement, dans les décisions de la Cour d'Appel de l'AOF. Ainsi, dans un arrêt de principe en date du 10 mars 1933, la Cour d'Appel a décidé que, *“les souverains locaux même s'ils avaient des droits exorbitants sur les terres étaient des détenteurs sans titre qui ne pouvaient légitimement transmettre leurs droits abusifs à un Etat civilisé”*<sup>298</sup>. La jurisprudence a été on ne peut plus claire sur cette question : les souverains n'étaient pas les propriétaires des terres de leur royaume mais des détenteurs. La succession d'Etat ne se comprend qu'entre deux Etats dont l'un renonce volontairement ou involontairement à sa souveraineté. Or, le cas du Dahomey (Bénin), l'Etat dans sa configuration actuelle n'existait pas. La succession s'assimilait plutôt à une annexion de royaumes qui ne formaient pas un Etat encore moins une nation. La méthode utilisée pour assujettir ces colonies était d'ailleurs condamnée par une décision de la Cour d'Appel de l'AOF qui indiquait que *“L'Etat français ne saurait prétendre avoir légitimement acquis par voie de conquête ce qui...”*.

Dans la doctrine, la théorie de la succession d'Etat a été farouchement combattue. G. A. Kouassigan estimait que, *“le souverain n'a que des pouvoirs d'administration générale”*<sup>299</sup>. A ce titre, le souverain ne pouvait transmettre une chose qui ne leur appartenait pas. Les souverains avaient pouvoir sur les hommes et ce pouvoir ne s'étendait pas aux terres des collectivités lignagères. Le souverain, détenteur du pouvoir politique se distinguait du chef de terre qui est un descendant direct du premier occupant et qui est la seule autorité habilitée par les systèmes juridiques endogènes, à officier les cérémonies religieuses relatives aux terres et aux ressources naturelles. Tout comme les souverains étaient des détenteurs de la terre, les chefs de lignages possédaient également, la terre pour le compte des membres des groupes lignagers auxquels ils appartiennent. C'est le groupe social qui possède la terre et non l'individu. La légalité de la théorie de la succession d'Etat ayant été combattue, celle-ci a été abandonnée au profit de la théorie des terres vacantes et sans maître pour justifier la mainmise du colonisateur sur les patrimoines fonciers lignagers.

#### ***b) Une théorie de terres vacantes et sans maître pour accaparer des patrimoines fonciers lignagers***

L'application de la théorie des terres vacantes et sans maître fait suite à celle de la succession d'Etat qui n'a pas prospéré dans les colonies françaises. Le code civil français de 1804, décrété le 14 ventôse an XI a servi de source d'inspiration au législateur colonial pour la construction de la théorie des terres vacantes et sans maître. Le Décret colonial du 15 novembre 1935 portant réglementation des terres domaniales en AOF, s'inspirant sans doute des dispositions de ce code, prescrit que : *“les terres vacantes et sans maître appartiennent à l'Etat”*. La prescription est alors élargie aux terres inexploitées ou inoccupées depuis plus de dix ans et à celles qui ne font pas l'objet d'un titre régulier de propriété ou de jouissance par application des dispositions du code civil ou des décrets du 8 octobre 1925 et du 26 juillet 1932 (article 1). En vertu de la loi française, « terre vacante et sans maître », regroupe selon C. Coquery-Vidrovitch, *“toute terre ni immatriculée, ni possédée suivant les règles du code civil français par les autochtones : c'est-à-dire la quasi-totalité du domaine colonial”*<sup>300</sup>. Pour

<sup>298</sup> Cour d'Appel de l'AOF, 10.3.1954, Penant 1933, I.

<sup>299</sup> G.A. Kouassigan (1966). Op. cit.87.

<sup>300</sup> C. Coquery-Vidrovitch, op. cit., p.73.

l'auteure, l'application de cette théorie comporte beaucoup d'inconvénients pour les autochtones. Peu de terres rurales disposaient en effet, de titre régulier. La disponibilité foncière favorisait des jachères de longues durées et les besoins socioéconomiques des communautés n'exigeaient pas l'exploitation à grande échelle des terres. Il devenait alors de plus en plus difficile pour les indigènes de prouver leurs droits fonciers sur leurs propres terres.

La Circulaire en date du 7 décembre 1935 du gouverneur général de l'AOF a eu pour effet d'aggraver l'insécurité foncière des indigènes. Le gouverneur général instruisait en effet, les lieutenants généraux du Groupe et l'administrateur de la Circonscription de Dakar, de s'opposer aux prétentions de certains spéculateurs qui tendent à faire immatriculer sans aucun droit ou de revendiquer des terrains depuis longtemps vacants et sans maître, en déclarant que leurs ancêtres les ont cultivés autrefois. Or, la première occupation constitue la base même des patrimoines fonciers communs et leur fondement juridique dans les systèmes endogènes de gestion des terres et des ressources naturelles. Plus d'un demi-siècle après l'accession du pays à la souveraineté internationale, le Livre blanc de politique foncière et domaniale préconise la revalorisation de la théorie des *"biens vacants et sans maître"* pour doter l'Etat des moyens de s'approprier de nouvelles terres<sup>301</sup>. Le législateur béninois s'est inscrit dans la logique de cette théorie coloniale en disposant que, les terres qui n'ont jamais fait l'objet d'une appropriation première relèvent du domaine privé immobilier des collectivités territoriales (article 286 code foncier et domanial). La théorie des terres vacantes et sans maître, sans être totalement abandonnée par le législateur béninois, a été renforcée par celle de la mise en valeur obligatoire des terres rurales qui a elle aussi, une origine coloniale.

### **c) La mise en valeur obligatoire de toutes terres rurales privées**

La mise en valeur des terres est une construction juridique sous-tendue par la volonté du législateur coloniale d'assurer la rentabilité purement économique des terres conquises au profit de la Métropole. Cette théorie assujettit toute concession accordée aux entreprises coloniales à l'obligation de mettre en valeur les terres concédées. Sur la base de cette théorie, des concessions ne peuvent être accordées qu'aux personnes ou aux sociétés notamment françaises justifiant de ressources financières capables d'assurer la mise en valeur des terres. La justification des moyens financiers concerne les concessions de plus de deux (200) hectares (article 4 du décret du 15 novembre 1935). La théorie de mise en valeur obligatoire des terres rurales<sup>302</sup> a été reprise par le législateur béninois pour faciliter l'accès à un foncier sécurisé aux porteurs de projets d'investissement. Aux critères d'éligibilité des concessions coloniales qui visaient exclusivement les opérations de développement rural, le législateur indépendant a adjoint les projets d'investissement destinés à préserver l'environnement.

Les actions de développement rural qui peuvent être assimilées à une mise en valeur concernent la mise en place et l'exploitation des cultures pérennes, annuelles ou saisonnières, l'élevage des animaux domestiques ou sauvages, le maintien, l'enrichissement ou la constitution de forêts, la pêche, l'aquaculture, les infrastructures et les aménagements de cultures irriguées, la création de jardins botaniques et de parcs zoologiques et la construction et l'exploitation des établissements de stockage, de transformation et de commercialisation des produits agricoles, de l'élevage, de la foresterie, de la pêche et de toute autre activité à caractère rural.

---

<sup>301</sup> MUHRFLEC, *op. cit.*, p.118.

<sup>302</sup> Le législateur béninois a consacré une quinzaine de mesures pour la théorie de mise en valeur des terres rurales (cf. : articles 5, 7, 308, 309, 360, 364, 365, 368, 369, 370, 371, 373 et 510 du code foncier et domanial).



L'obligation de mettre en valeur les terres rurales acquises en pleine propriété ou détenues dans les formes admises par la coutume est un principe prévu à l'article 367 du code foncier et domanial. En vertu de ce principe, toute terre rurale, dont la mise en valeur n'est pas assurée, peut faire l'objet d'une mise en valeur par toute autre personne physique ou morale (article 365). Les propriétaires de terres rurales autres que l'Etat et les collectivités territoriales, ont l'obligation de mettre en valeur leurs terres y comprises celles dont la durée de la jachère est supérieure à cinq (05) ans. L'obligation de mise en valeur peut être assortie d'une amende fixée par le conseil communal ou municipal lorsque la mise en repos momentanée de la terre rurale dépasse deux (02) ans et qu'à la cinquième année de repos momentanée, le propriétaire ou l'usager n'y introduit pas des plantes fertilisantes ou tout autre moyen de fertilisation capable de régénérer la qualité de ces terres.

Constitue un défaut de mise en valeur, l'absence de tout entretien ou de toute production d'une terre rurale durant une période continue de cinq (05) ans, décomptée à partir de la date du constat de l'absence d'entretien ou de production. L'insuffisance de mise en valeur résulte également, d'un mauvais état d'entretien ou d'abandon d'une installation industrielle sur des terres rurales pendant le même délai. L'insuffisance de mise en valeur est aussi assimilable au défaut de mise en culture. Sont également considérées non mises en valeur, les concessions devenues définitives, lorsque les conditions imposées par le cahier des charges annexé à l'arrêté d'octroi ne sont pas remplies, les parcelles isolées demeurées en friche pendant cinq (05) années consécutives sans introduction de plantes fertilisantes ou de tout autre moyen de fertilisation, les parcelles mises en jachère pendant plus de cinq (05) ans. Le mauvais état de production constitue un défaut de mise en valeur. L'état de non mise en valeur concerne les entreprises agricoles ou les parcelles isolées portant des cultures pérennes dont les rendements sont largement inférieurs à ceux habituellement obtenus dans la localité.

Le défaut de mise en valeur d'une terre rurale donne droit, à toute personne physique ou morale de demander au maire, l'autorisation d'exploiter cette terre notamment pour y mener des activités agricoles ou pastorales. Dans ce cas, une demande de mise en valeur est adressée au maire de la commune qui saisit d'abord la commission de gestion foncière de la commune. Celle-ci se prononce, après une enquête contradictoire, sur l'état de non mise en valeur ou d'insuffisance de mise en valeur du fonds de terre concerné, ainsi que sur les possibilités de mise en valeur rurale de cette terre. Un arrêté communal constatant le défaut de mise en valeur est pris et notifié au propriétaire ou au présumé propriétaire.

Pendant le délai d'affichage de deux mois, celui-ci fait connaître par écrit au maire qu'il s'engage à mettre en valeur le fonds inexploité ou sous-exploité, dans un délai d'un (01) an, ou qu'il y renonce. L'absence de réaction du propriétaire ou du détenteur vaut renonciation. Dans ce cas, le droit d'exploitation peut être attribué à toute personne qui en fait la demande, avec obligation d'engager la mise en valeur selon les conditions du bail dans le délai d'un (01) an. L'autorisation d'exploiter est accordée par le maire, après avis de la commission de gestion foncière de la commune.

En cas de pluralité de demandes, la priorité est accordée au demandeur rural en situation de première installation. Le bénéficiaire de l'autorisation d'exploiter conclut avec le propriétaire ou le présumé propriétaire, un bail qui détermine les conditions de jouissance et le montant du bail. Le bail peut être renouvelé dans les conditions prévues par le contrat, lequel détermine également les conditions de reprise du fonds par le bailleur en cas de non-renouvellement.

## 2 - L'échec des théories juridiques coloniales

Le régime de l'immatriculation foncière vise à transformer les droits fonciers traditionnels détenus par les autochtones en droits de propriété individuelle à travers une procédure aboutissant à la délivrance de titres fonciers. L'objectif est de permettre aux investisseurs coloniaux de disposer d'un foncier sécurisé pour leurs projets économiques. C'est principalement dans cette optique qu'il convient de situer les tentatives d'instaurer dans les colonies, un régime de propriété débarrassé des attributs des droits fonciers traditionnels pour les conformer aux normes et standards du droit français.

L'entreprise de conformation des droits fonciers traditionnels aux normes juridiques occidentales soulevait une difficulté majeure : les autochtones ne sont pas prêts à se défaire de leurs habitus, de leurs pratiques et de leurs coutumes séculaires en matière d'accès et de contrôle des terres et des ressources naturelles. L'échec des différentes législations coloniales s'explique alors, par le refus des communautés rurales d'une acculturation juridique, violente dans ses théories et dans son imposition et contraires aux réalités socioculturelles. Le rapport, en date du 8 octobre 1925, du ministre des colonies André HESSE au Président de la République française illustre l'aveu d'échec de la législation foncière coloniale. Dans ce rapport, le ministre des colonies écrivait : *“le décret du 24 juillet 1906 qui a organisé en Afrique occidentale française le régime de la propriété foncière sur la base de l'immatriculation n'a pas reçu des indigènes tout l'accueil qu'on en escomptait, par suite, semble-t-il, des difficultés qu'offre pour eux la complexité de la procédure établie et des frais qu'elle entraîne et, par suite, aussi des dispositions parfois contraires à leurs habitudes sociales que comporte cette réglementation”*<sup>303</sup>. Des propos du Ministre des colonies, on retient que l'application du régime de l'immatriculation posait trois problèmes majeurs pour les indigènes : la complexité de la procédure d'immatriculation, son coût exorbitant et les normes contraires aux valeurs endogènes que comporte la réglementation de 1906.

Pour remédier à ces problèmes de complexité de procédure, du coût exorbitant d'obtention du titre et d'incompatibilité des valeurs, le décret de 1906 a été remplacé par celui du 08.10.1925 qui institue un mode particulier de constatation des droits fonciers des indigènes en AOF. L'objectif visé par ce nouveau décret est de vaincre la résistance des *“indigènes” vis-à-vis de ce nouveau droit qui se substituerait ainsi à “leurs habitudes sociales”*. Paradoxalement, ce décret de 1925 qui avait la prétention de changer les habitudes sociales des indigènes, par la réadaptation de la législation aux pratiques locales, a maintenu les dispositions essentielles et l'ordonnancement du décret du 24.07.1906. La mise en œuvre du décret 08.10.1925 fut également un échec : les habitudes sociales étaient si ancrées dans psyché collective, que leur substitution était une sinécure.

En réalité, la démarche du législateur colonial s'apparentait à une quête de légitimation des mesures juridiques qu'il entendait imposer. Mais, édicter des mesures juridiques était une chose, les faire appliquer par des communautés ayant une autre conception du droit foncier, en était une autre. En effet, les *“indigènes”* accordaient une importance de premier plan au caractère sacré des terres et des ressources naturelles et à leur nature de patrimoniale, contrairement au nouveau régime qui privilégiait l'appropriation privative.

La nature de patrimoine commun des terres et des ressources naturelles implique qu'elles appartiennent, non à l'individu mais au groupe social. Le groupe vient avant l'individu et les droits fonciers de ce dernier ne s'entendent et ne se comprennent que dans le cadre du groupe

---

<sup>303</sup> BOC, 1906, p. 681.

auquel il appartient. Nul profit, nulle propriété individuelle au détriment du groupe n'a droit de cité dans ces communautés dans lesquelles, la terre et les ressources naturelles sont en même temps, patrimoine de chacun et de tous. Au contraire des standards et valeurs endogènes, les théories et concepts juridiques coloniaux sont fondés sur des valeurs économiques qui promeuvent les droits fonciers individuels. Comme le souligne le juge Ousmane Camara, *"Si en Europe et particulièrement en France, la solitude, pour ne pas dire l'isolement est de mise, en Afrique au contraire, quelles que soient les circonstances, l'individu seul n'existe pas, il se meut dans un univers social qui l'enveloppe et le dépasse en même temps"*<sup>304</sup>.

La recherche de profit fait des choses, des biens. Le régime de l'immatriculation foncière se situe dans ce prolongement. Il est cependant très difficile d'asseoir ce régime dans un contexte socioculturel où la terre et les ressources naturelles sont en majorité des patrimoines communs. Le régime de l'immatriculation portait en lui-même, le germe de la division qui fragilisait les sociétés africaines sans apporter de solutions concrètes à leurs aspirations profondes c'est-à-dire, la préservation de l'agriculture familiale correspondant aux maîtrises foncières et environnementales endogènes. Le régime de l'immatriculation ne permet pas de réduire les écarts du droit colonial d'avec l'endogénéité juridique. La question foncière ne se résout pas seulement à encourager l'immatriculation des terres. Il faut plutôt œuvrer pour l'acceptabilité sociale des instruments juridiques proposés. Ceci permet de pacifier les rapports fonciers et environnementaux en tenant compte des caractéristiques fondamentales du foncier agricole, pastoral, halieutique et cynégétique.

En instituant un mode de constatation des droits fonciers endogènes, le législateur du 08.10.1925 n'a pas pour autant réussi à se départir de son complexe sur l'universalisme juridique occidental. Les mêmes théories coloniales de mise en valeur des terres, de terres vacantes sans maître et de domanialité publique, déjà présentes dans le décret du 24.07.1906, sont maintenues et confortées dans les législations foncières ont suivi. Faute d'avoir occulté les systèmes juridiques endogènes, la mise en œuvre de ces législations coloniales a échoué. Le revirement législatif du 08.10.1925 n'a pas permis de trouver une issue favorable à la mise en œuvre des mesures juridiques. Le revirement législatif de 1925 traduit néanmoins, une volonté du législateur colonial, de rechercher la légitimation des mesures édictées. Mais, une dizaine d'années d'application de ce décret a suffi à montrer les limites de cette prétention face à la contrariété des objectifs économiques du colonisateur. En conséquence, le décret n° 55-580 du 20.5.1955 est adopté par suite du constat que *"l'efficience des programmes tendant à l'accroissement de la production agricole dépend de la participation active, tant morale que matérielle, des collectivités autochtones et des représentants des populations au sein des assemblées territoriales. Or, cette participation ne serait pas effective si l'actuel régime domanial et foncier n'était pas modifié pour tenir compte de l'évolution profonde des esprits et des coutumes locales"* (Exposé des motifs du décret).

A l'instar du décret colonial du 08.10.1925, celui du 20.5.1955 n'a pas réussi à combler les attentes des communautés rurales. Au lieu d'opérer une jonction entre les systèmes de droit en présence, la réorganisation du foncier et du domaine a porté essentiellement, sur la définition restrictive des biens constituant le domaine privé immobilier de l'Etat et la redistribution du domaine actuellement approprié entre les différentes collectivités publiques locales. Elle a porté également, sur la confirmation solennelle des droits fonciers coutumiers

---

<sup>304</sup> O. Camara, *Mémoire d'un juge africain*, p.74.

et la possibilité pour leurs détenteurs notamment individuels, d'en disposer librement ou de les transformer en droit de propriété définitive par immatriculation.

Le décret du 20.5.1955 restait très important pour l'avenir des droits fonciers traditionnels car, droits fonciers traditionnels venaient d'être juridiquement reconnus pour la première fois par le législateur colonial. Malheureusement, ce même décret confortait le pluralisme des normes et des institutions. La portée de cette reconnaissance juridique reste cependant discutable. En réalité, Il s'agissait d'une incitation à faire immatriculer les terres des "indigènes" suivant le droit colonial dans l'espoir de les purger progressivement. Après l'indépendance, le législateur béninois a fait le choix fatidique d'emboîter les pas du colonisateur en affichant cette fois-ci, une ferme détermination de purger définitivement les maîtrises foncières et environnementales endogènes et de désarticuler leurs systèmes d'autorité traditionnelle. Mais revenons au temps colonial, pour noter qu'une fois la difficulté de l'entreprise de soumission des indigènes aux référents coloniaux admise, le législateur colonial a imaginé une autre forme de reconnaissance juridique de ces droits traditionnels avec l'espoir de les conduire également, vers le régime de l'immatriculation foncière.

## **B - La purge : un instrument privilégié pour exclure l'endogénéité juridique**

Dans le dictionnaire juridique, le verbe "*purger*" est relié aux mots "*hypothèque*" et "*privilège*" pour signifier que la charge qu'elle faisait peser sur l'immeuble qui en était grevé, a été levée par suite, par exemple, du désintéressement des créanciers. Cette institution propre aux droits des biens a été, par analogie, appliquée aux terres rurales pour débarrasser celles-ci des attributs traditionnels empêchant de les traiter comme des biens marchands. Les multiples échecs de cette opération depuis la colonisation (1) n'ont pas conduit le législateur béninois à définir ses politiques et réformes en tenant compte de l'endogénéité juridique (2).

### **1 - Une tentative de reconnaissance des droits fonciers traditionnels**

Le législateur colonial s'était préoccupé du sort des droits traditionnels beaucoup plus pour un but purement économique que juridique. La circulaire du Gouverneur Général CARDE, datant du 4.12.1924 et relative aux certificats administratifs délivrés par application de l'article 65 du décret du 24.7.1906, est très explicite sur cette préoccupation économique. Pour le Gouverneur Général en effet, "*l'occupation effective, la mise en valeur sans avoir eu besoin de l'autorisation d'un tiers ou sans redevance, la continuité de cette occupation et de cette mise en valeur sans contestation de la part des tiers en forment les principales caractéristiques et conditions qui se confondent au surplus avec celles que la coutume reconnaît comme créatrices d'un droit d'usage ou de superficie*". Il en déduit la réalité d'une concordance entre les droits d'usage définis et reconnus par les coutumes et les caractéristiques de la propriété dont a fait état le législateur colonial.

La reconnaissance d'un "*droit de propriété*" aux indigènes détenteurs de droits d'usage ou de superficie poursuivait le but primordial de fixer les travailleurs sur des terres, en leur donnant toutes les garanties de jouissance prévues par les lois coloniales. Le gouverneur estimait qu'il était de l'intérêt de la France, "*lorsque les droits invoqués par les indigènes ne sont pas parfaitement établis, d'examiner avec bienveillance leur requête et de ne pas s'opposer à l'immatriculation si la conviction est établie que l'intéressé s'est installé sur la terre avec le désir de la faire fructifier et de s'y attacher*". On note ici, une certaine flexibilité juridique intéressée, une tendance du législateur colonial à accepter la transition des droits coutumiers, qui ne rempliraient pas toutes les conditions légales, vers le régime du droit de propriété privée, par la recherche et l'acceptation d'une similitude dans certaines de leurs manifestations.

L'intérêt économique apparaît comme facteur déterminant de cette flexibilité juridique pour permettre la transition des droits coutumiers vers un droit de propriété privée au sens civiliste du terme.

Convaincu du fait que les coutumes locales ne pouvaient pas facilement être occultées, le législateur colonial avait pour cette raison, institué un mode de constatation des droits des indigènes par décret du 8.10.1925 applicable en Afrique Occidentale Française. Ce texte se proposait de trouver des solutions aux questions relatives d'une part, à la complexité et aux coûts d'établissement des titres fonciers et d'autre part, à celles liées aux dispositions du régime de la propriété foncière qui étaient estimées contraires aux habitudes sociales des populations indigènes. La faculté était désormais offerte aux détenteurs de droits acquis suivant les règles du droit coutumier local, de faire constater et affirmer leurs droits au regard de tous les tiers (article 1<sup>er</sup>). L'unique article 83 de la section 2 relative au droit coutumier indigène permet, par le biais de la procédure d'immatriculation, de consolider des droits d'usage et de leur conférer des droits de disposition reconnus aux propriétaires par la loi française quand bien même, la tenure du sol ne présente pas tous les caractères de la propriété privée.

La volonté du colonisateur de faire constater et d'affirmer les droits fonciers locaux a eu deux mérites. Le premier est la reconnaissance des limites du régime de l'immatriculation compte tenu du contexte sociologique et économique et le second est la proposition d'une mesure alternative transitoire à cette procédure d'immatriculation. Mais, ni l'allègement de la procédure, ni la réduction du coût de l'opération n'ont permis de réduire significativement les écarts entre le droit colonial et les droits traditionnels. La perspective de l'ouverture des droits fonciers endogènes à de l'immatriculation n'a pas prospéré.

Dans son rapport en date du 28 juillet 1932, adressé au Président de la République française, Albert SARRAUT, alors ministre des colonies écrivait : *“bien que le régime de la propriété foncière a été organisé par le décret du 24 juillet 1906, une pratique de plus de vingt années n’a pas manqué de faire surgir quelques difficultés d’application qu’il importe de résoudre”*. Le décret du 26.7.1932, *“tout en conservant l’ordonnancement et la plupart des dispositions du décret du 24.7.1906, le nouveau texte introduit dans la réglementation antérieure de nombreuses dispositions d’ordre pratique et rétablit la purge des hypothèques par le tiers détenteur sur expropriation forcée et sur expropriation pour cause d’utilité publique, en adoptant toutefois une procédure plus simplifiée que celle du code civil”*. Les législations postérieures au décret colonial du 26.7.1932 ont été élaborées dans le même esprit de généralisation de la propriété privée. La loi 65-25 portant organisation de la propriété foncière au Dahomey indépendant est, à un seul article près, la copie intégrale du décret colonial du 26.7.1932 qui réorganisait le régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française. En effet, seule la référence au contexte colonial a été supprimée, le fond du texte et son architecture originelle sont restés identiques au décret colonial. Le texte législatif de 1965 fut maintenu au cours de la période révolutionnaire, période au cours de laquelle toutes les terres y comprises celles munies de titres fonciers pouvaient être confisquées ou expropriées par l'Etat *“en cas de nécessité ou pour des raisons d'intérêt public, réquisitionner, acheter d'autorité ou prendre en charge la terre”* (art. 28, Loi fondamentale du 26 août 1977).

Avec l'option du pays pour le libéralisme économique lors du renouveau démocratique de 1990 et sous l'impulsion des projets de développement, le législateur a adopté la loi du 16.10.2007 sur le régime foncier rural à côté de loi 65-25, du 14 août portant régime de la propriété foncière. Ce nouveau texte est spécifique au domaine privé rural de l'Etat et des collectivités



territoriales (communes) ainsi qu'aux terres rurales appartenant aux personnes physiques ou morales de droit privé (article 1<sup>er</sup>). Les terres rurales comprennent, outre celles relevant du domaine privé rural de l'Etat et des collectivités territoriales, celles appartenant aux particuliers, aux collectivités familiales et aux personnes morales de droit privé (article 5).

Contrairement aux textes qui l'ont précédée, la loi du 16.10.2007 portant régime foncier rural reconnaît juridiquement *“les droits acquis suivant les règles coutumières ou les pratiques locales”* (article 7 al. 2) au même titre que les droits de propriété foncière résultant de l'immatriculation foncière. Ce texte législatif révolutionnaire consacre cependant, le pluralisme juridique lorsque dans une même disposition, il est affirmé que *“les terres rurales des particuliers, des collectivités familiales et des personnes morales de droit privés sont détenues, soit en application du régime de l'immatriculation, soit en vertu des règles coutumières”* (Article 7 al. 1<sup>er</sup>). Mais, la reconnaissance juridique des droits fonciers endogènes reste un intermède, le législateur de 2013 ayant décidé de son abrogation avec l'adoption d'un nouveau code foncier et domanial, le 14 août 2013. Ce nouveau texte législatif traite désormais de toutes les questions relatives aux terres rurales, péri urbaines et urbaines. Le code foncier et domanial est donc l'aboutissement du livre blanc de politique foncière et domaniale qui a recommandé, de régler la question de l'éparpillement des textes législatifs sur le foncier et le domaine.

Si le code foncier et domanial semble avoir réglé la question de la dispersion des textes sur le foncier, il demeure que la problématique de la prise en compte des droits fonciers endogènes reste entière. En effet, la plupart des dispositions du code sont en faveur du régime de l'immatriculation. La question des droits fonciers endogènes reste très marginale dans les dispositions du code. Elle traduit une visée hégémonique sur l'endogénéité juridique qui était déjà perceptible dans le livre blanc de politique foncière et domaniale. L'intérêt relatif du législateur pour l'endogénéité juridique s'inscrit dans une logique libérale de gestion des terres et des ressources naturelles. Des stratégies sont développées dans cette perspective pour limiter, non seulement le champ d'intervention des systèmes juridiques endogènes mais également, pour réduire substantiellement, le contrôle de l'information foncière rurale par les autorités communales. Ceci constitue en soi une lacune majeure du droit positif et une entorse à la gestion décentralisée des ressources foncières et environnementales.

## **2 - L'exclusion de l'endogénéité juridique : une lacune majeure du droit positif**

Les décrets coloniaux avaient fait l'effort de reconnaître une place aux droits traditionnels même si, la volonté réelle du colonisateur était de les purger définitivement. Cette ouverture offerte aux droits fonciers traditionnels vers le régime de l'immatriculation n'a pas été consolidée par le législateur post colonial. Celui-ci a opté pour le mimétisme juridique par la généralisation de la propriété foncière et par l'affirmation du monopole foncier de l'Etat dans un contexte socio-économique qui s'y prête le moins. Le mimétisme juridique transparait clairement dans la loi 65-25 du 14.8.1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey (Bénin). Il est conforté dans le code foncier et domanial du 14.8.2013 avec cette fois-ci, beaucoup d'ambiguïtés dans les constructions juridiques qui le fondent. Ces deux textes consacrent le régime de la confirmation des droits fonciers (Art. 2 loi du 14.8.1965 et art. 4 loi du 14.8.2013) et traitent de l'endogénéité juridique de façon subsidiaire. La lecture de la loi 65-25 14.8.1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey fait d'ailleurs ressortir sa similitude avec le décret colonial du 26.7.1932<sup>305</sup>. Le code foncier et domanial du 14.8.2013<sup>306</sup>,

<sup>305</sup> JORF, 2.8.1932 et rectificatif : 8985.

<sup>306</sup> J.O.R.B du 16.9.2013 N°18 bis.

adopté quarante-huit (48) ans exactement après la loi du 14.8.1965, n'a également pas démontré sa capacité à affirmer la souveraineté juridique du pays. Fruit d'une compilation de lois éparses, le code foncier et domanial est une reprise in extenso, de dispositions entières des décrets coloniaux du 26.7.1932 et du 20.5.1955, de la loi du 14.8.1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey <sup>307</sup> et de la loi du 16.10.2007 portant régime foncier rural. Par cette compilation, le législateur de 2013 conforte et consolide les mêmes lacunes et écarts des textes juridiques antérieurs qu'il a pourtant abrogés.

Le législateur de 2013 ne s'était pas seulement limité à la compilation des textes coloniaux. Il a également donné un coup d'arrêt à la révolution juridique enclenchée cinq (05) ans plus tôt, par la loi du 16.10.2007 qui avait consacré l'ensemble de ses dispositions aux terres rurales. Ce texte législatif révolutionnaire constituait un exemple type de législation foncière ayant pris en compte les droits fonciers endogènes tels qu'ils sont effectivement et non, tels que le législateur aurait voulu qu'ils soient. Suivant l'article 7 de la loi de 2007 en effet, les terres rurales des particuliers, des collectivités familiales et des personnes morales de droit privé peuvent être détenues, soit en application du régime de l'immatriculation, soit en vertu des règles coutumières. Bien que consacrant une dichotomie dans le régime foncier, cette loi accorde une existence juridique à part entière aux systèmes juridiques endogènes.

Le législateur de 2007 protégeait par cette loi, les droits fonciers résultant de la libre installation incontestée ou de l'occupation primitive confirmée par la mémoire collective. Il reconnaissait également, les droits fonciers acquis par la succession suivant les règles coutumières. L'attribution à titre définitif de la terre, par l'instance coutumière et les pratiques et normes locales, pouvait donner lieu à des droits fonciers juridiquement protégés. Le législateur permettait même, aux membres des collectivités familiales de s'organiser en association d'intérêt foncier pour défendre leurs droits fonciers. Celles-ci ont la prérogative de définir des règles spécifiques de gestion des terres rurales. La dichotomie introduite dans le droit positif demeure néanmoins une faiblesse majeure ; le législateur n'ayant pas réussi, dans le cadre d'une politique foncière, à opérer la jonction entre la loi 65-25 et la loi du 16.10.2007. La remise en cause de ces acquis juridiques, par le législateur de 2013, a davantage creusé les écarts entre le droit positif et l'endogénéité juridique.

## **§ 2 - Des lacunes dans les politiques et réformes foncières et environnementales**

La politique publique désigne un ensemble de savoir-faire, d'instruments et de procédures, d'états d'esprit et de démarches concrètes<sup>308</sup>. Pour Fouilleux, la politique publique est un ensemble de règles de jeu<sup>309</sup> tandis que Müller Pierre estime que c'est le lieu où se fabriquent les recettes à partir desquelles sont mis en place des programmes concrets d'action publique<sup>310</sup>. La finalité de la politique publique est la production d'actions publiques sur la base d'un certain nombre de déterminants à partir d'idées et de jeux d'acteurs pour répondre aux préoccupations des populations dans les différents secteurs de la vie en société. En tant que centre de production de l'action publique, la politique publique revêt une forte dimension cognitive où s'affrontent des intérêts divers. Les jeux de pouvoirs et d'intérêts corporatistes se révèlent dès la phase de formulation au cours de laquelle les acteurs dominants du jeu impriment leur vision de politique à l'action publique censée résoudre des problèmes. Ces jeux de pouvoirs peuvent avoir une double incidence sur la problématique foncière et

<sup>307</sup> J.O.R.D, 1.10.1965: 788.

<sup>308</sup> J-C. Thoenig, *Politiques publiques et cycles de vie*, p. 58.

<sup>309</sup> È. Fouilleux, *Entre production et institutionnalisation des idées*, p. 3.

<sup>310</sup> P. Muller, *Les politiques publiques*, p.199.

environnementales allant de la négation pure et simple des systèmes juridiques endogènes à l'impossibilité d'établir un lien de causalité entre la solution apportée par l'action publique et le problème tel qu'il se pose dans la société. A ces lacunes originelles, nous adjoignons celles relatives à l'absence d'harmonisation des politiques sectorielles **(A)**. Au sein même des politiques sectorielles, lorsqu'elles existent, des incohérences et des contradictions subsistent entre elles et les réformes qu'elles engendrent **(B)**.

## **A - Des lacunes dans la formulation des politiques publiques**

Selon H. Wolman, l'échec d'une politique publique, au stade de sa formulation, se situe dans le caractère inapproprié de la théorie de la causalité<sup>311</sup>. Les données précises sur la problématique foncière et environnementale ainsi que leur exploitation objective sont donc indispensables au stade du processus de formulation de la politique publique. Ce qui signifie qu'à la formulation des politiques publiques, peuvent subsister des lacunes préalables résultant des écarts entre le problème de politique publique retenue et sa matérialité sur le terrain **(1)**. A cette lacune primaire, commune à toutes les politiques publiques sectorielles béninoises, s'ajoutent les lacunes relevant du manque de cohérence générale des actions publiques arrêtées qui se révèlent difficiles, voire impossibles à mettre en œuvre. L'absence d'harmonisation des politiques publiques peut annihiler l'efficacité des actions publiques sectorielles prises individuellement **(2)**.

### **1 - Les lacunes des politiques publiques**

L'échec des politiques publiques et des actions publiques qu'elles génèrent résultent le plus souvent des erreurs commises lors de l'identification de l'action publique. Les administrations chargées de leur élaboration et les partenaires techniques et financiers influencent l'approche retenue, le choix du problème objet de l'action publique en fonction de leurs intérêts. Les préjugés interviennent également, dans le choix de l'action publique et conduisent les décideurs à des choix de politiques en deçà des attentes des populations. Or, la politique publique doit se fonder sur des mesures concrètes, des décisions de nature plus ou moins autoritaires, s'inscrivant dans un cadre général d'actions publiques destinées à un public et définissant obligatoirement des buts ou des objectifs à atteindre<sup>312</sup>.

Dans le cadre des régulations foncières et environnementales, l'administration publique est le plus souvent, à la base de la décision d'élaborer une nouvelle politique publique dans des domaines intéressant la société dans son ensemble. Parfois aussi, les politiques et réformes publiques sont suscitées par les partenaires au développement. D'où le rôle déterminant que ces acteurs de la société jouent aux côtés de l'administration publique qui demeure néanmoins, l'acteur principal de la définition et de la validation du document de politique publique. Mais, la politique publique dans un contexte de pluralisme juridique et de décentralisation de l'administration territoriale qui caractérise le droit béninois, les bailleurs et l'administration publique ne sont pas les seuls acteurs potentiels. Les instances endogènes de gestion foncière, la société civile, les organisations non gouvernementales et les syndicats paysans (Synergie Paysanne par exemple) constituent des maillons de légitimité des politiques publiques. Ce syndicat paysan se mobilise de plus en plus, pour influencer les politiques et réformes foncières, sur la base des intérêts de leur corporation. L'intérêt de cette mobilisation réside dans la capacité de ces acteurs à porter dans les arènes de définition des politiques publiques, les préoccupations de la base. Ceci permet d'influencer le choix des

---

<sup>311</sup> H. Wolman, *Les facteurs de réussite ou d'échec des politiques publiques*, p. 63.

<sup>312</sup> P. Muller, *op. cit.*, p. 11.

problèmes à traduire en actions publiques et à rendre légitimes et durables les solutions juridiques apportées.

La légitimité sociale d'une politique publique garantit l'efficacité et l'efficience de sa mise en œuvre. Elle conditionne la réussite des actions publiques retenues par le consensus qui se dégage entre les acteurs. En effet, la politique publique n'est pas un processus abstrait. Elle s'élabore à travers l'action, les luttes, les hésitations, voire les erreurs d'hommes et de femmes en chair et en os<sup>313</sup>. La politique publique suppose pour sa formulation, une bonne identification des acteurs qui participent à son élaboration pour permettre d'analyser leurs stratégies et comprendre les ressorts de leurs comportements. L'élaboration de la politique publique nécessite ainsi, de décoder non seulement les logiques de l'administration, mais également de comprendre la complexité des réseaux d'acteurs qui participent à l'action publique. Mais, comme nous l'avons montré au début de notre travail (cf. Paragraphe 1 : Le livre blanc de politique foncière et domaniale : un contrat d'adhésion), le livre blanc de politique foncière et domaniale du Bénin est ni plus ni moins, un véritable contrat d'adhésion dans lequel la participation populaire et la décentralisation sont des enjeux occultés.

La définition du livre blanc de politique foncière et domaniale n'ayant pas été sous-tendue par des résultats d'études approfondies sur les problématiques foncières et environnementales des communes et des communautés, il va de soi que les enjeux et défis fonciers des communautés et des communes n'aient pas été considérés à leur juste valeur. C'est pourquoi les enjeux fonciers de ces deux niveaux de régulation restent marginaux dans les documents de politique et de réforme ; l'Etat entendant affirmer son autorité sur les terres rurales. Pourtant, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi 2007-3 du 16.10.2007 portant le foncier rural, les communes et les communautés villageoises ont montré leurs capacités et leurs expertises de gestion des questions foncières rurales.

Le processus de l'élaboration du livre blanc de politique foncière et domaniale a révélé l'émergence des intérêts corporatistes (géomètres experts, notaires etc.), de l'Etat et du bailleur de fonds qui ont su imposer la procédure de l'immatriculation sans grande considération pour la gestion foncière communale et communautaire. La politique foncière et domaniale béninoise revêt donc, le visage du courant dominant c'est-à-dire, celui de l'Etat, des corporations et des partenaires au développement. Mais l'Etat, en cautionnant une politique foncière exclusive de l'endogénéité juridique et réductrice des prérogatives communales dans la gestion foncière, est plutôt victime de ses propres turpitudes par le fait même de la prégnance des stéréotypes et des préjugés caractérisant le droit positif. Victimes également de préjugés, les administrations publiques n'ont pas pu transcender leurs intérêts particuliers et aller au-delà du modèle colonial dans le sens de réfléchir à une adaptation de politique foncière au contexte socioculturel et écologique du pays. Le livre blanc de politique foncière et domaniale a repris les mêmes lacunes des législations antérieures en excluant les systèmes juridiques endogènes de la production des mesures de régulation juridique foncière et environnementale. La nature de contrat d'adhésion de ce document de politique foncière et domaniale est, source de conflits potentiels pour cause d'opposition de représentations du droit sur la terre et les ressources naturelles. Les actions publiques de cette politique foncière et domaniale ne sauront pas régler la question de l'unicité du droit recherchée, encore moins, celle de la coviabilité socio-écologique.

---

<sup>313</sup> P. Muller, *op. cit.*, 16

Le vote en procédure d'urgence du code foncier et domanial et l'adoption d'une douzaine de décrets d'application le 29 janvier 2015, dénotent de la volonté du législateur d'affirmer la suprématie du régime de la propriété foncière. Malgré cette célérité dans l'adoption des mesures législatives et réglementaires, pas un seul certificat de propriété foncière (auparavant appelée titre foncier) n'a été délivré sur la base de ces nouveaux instruments juridiques. Le processus d'élaboration des plans fonciers ruraux a été bloqué, la maîtrise d'ouvrage de l'établissement de ces documents ayant été retirée aux communes, les démembrements de l'agence nationale du domaine et du foncier n'ont pas pu prendre le relais, faute de moyens financiers et de conflits d'attributions entre les bureaux communaux du domaine et du foncier et les instances communales de gestion foncière.

Les lacunes des politiques et réformes béninoises ont pour origine des préjugés et des complexes. Suivant le dictionnaire Trévoux, *“Préjugé, en termes de métaphysique, c'est un jugement porté sans un examen suffisant, une préoccupation d'esprit qui se fait ou par erreur de nos sens, ou par l'opinion que nous concevons, ou par l'exemple ou la persécution de ceux que nous fréquentons”*. Pour le Dictionnaire philosophique de Voltaire, *“Il y a des préjugés universels, nécessaires, et qui sont la vertu même”*. Le chevalier de Jaucourt, dans l'Encyclopédie, définit le préjugé comme un *“faux jugement que l'âme porte de la nature des choses, après un examen insuffisant des facultés intellectuelles”*. Il dénonce d'ailleurs, *“cette malheureuse pente de l'âme vers l'égarement » qui préfère le faux au doute, le simple au complexe, l'apparent au réel et, selon les moments, l'ancien au nouveau, au nom de la tradition, puis le nouveau à l'ancien, au nom de la mode”*<sup>314</sup>.

Les politiques et réformes publiques béninoise ont évolué en dent de scie, oscillant entre régime de l'immatriculation, tentative de reconnaissance des systèmes juridiques endogène et réaffirmation des référents du droit colonial. Dans son ouvrage *“Essai sur les moyens d'extirper les préjugés des blancs contre la couleur des africains et des sang-mêlés”*, S. L'Instant situe la première période des préjugés coloniaux, à la naissance des colonies<sup>315</sup>. Le préjugé de couleur est le socle des sociétés coloniales<sup>316</sup>. Selon Reynaud-Paligot, *“si la science des races n'est pas née pour justifier l'entreprise coloniale, elle a été largement utilisée pour légitimer la domination et l'exploitation des peuples colonisés”*<sup>317</sup>. De cette domination, à la fois politique, économique et socioculturelle, sont nés des complexes et des préjugés juridiques dont les gouvernants ont du mal à se départir. Le préjugé juridique ici, a une dimension européocentrique et se traduit dans la domination politico-économique et la poursuite des relations inégalitaires teintées d'ethnocentrisme entre l'ancienne puissance coloniale et les pays indépendants. Ceci se traduit selon A. Samir, par un *“Last but not least les préjugés idéologiques défavorables à l'Afrique, en relation évidente avec le racisme colonial et par le recours à la “coercition administrative, last hut not least”*<sup>318</sup> aboutissant à la déformation de la société traditionnelle africaine. L'appréciation du droit des Etats Ouest africains selon des normes et valeurs occidentales est l'expression de ce préjugé qui est entretenu par le mythe de l'universalité du modèle juridique occidental. Le préjugé se caractérise alors, par l'incapacité à sortir de soi, à dépasser une situation particulière imposée, à la relativiser pour accéder à la vue globale. Le modèle occidental continue de s'imposer dans les arènes de définition des politiques et des réformes. Pourquoi les discours coloniaux, à

<sup>314</sup> M. Delon, « *Réhabilitation des préjugés et crise des Lumières* », p.143.

<sup>315</sup> S. L'Instant, *Essai sur les moyens d'extirper les préjugés des blancs*, p. 31.

<sup>316</sup> F. Regent, *Préjugé de couleur*, p. 1.

<sup>317</sup> C. Reynaud-Paligot, « *Usages coloniaux des représentations raciales*, p.3.

<sup>318</sup> A. Samir, *Sous-développement et dépendances en Afrique noire*, p. 757.



l'origine des représentations erronées des systèmes juridiques endogènes, continuent d'avoir cours dans les rapports foncier-environnementaux alors que la colonisation est terminée ?

Les propos introductifs<sup>319</sup> du livre blanc de l'autorité ministérielle en charge des questions foncières illustrent ce préjugé. Mais, avant de nous prononcer sur le préjugé mis en relief dans ces propos, nous nous proposons de revenir d'abord, sur la définition du concept "survivance" en nous appuyant sur l'article de R. Zeebroek, *"Survivance ou intempérance ? À propos du « Lundi perdu »*<sup>320</sup>. Selon cet auteur, le concept de survivance a été forgé au XIX<sup>e</sup> siècle dans une perspective évolutionniste. Le terme "survivance" a été introduit dans l'usage anthropologique par Tylor E. B. dans son ouvrage "Primitive culture" de 1871. Dans cet ouvrage, Tylor considérait qu'il était possible que des *"traits culturels"* survivent à la transformation des institutions sociales auxquelles ils étaient associés. Durkheim qui reprit cette même idée dans son ouvrage "Les règles de la méthode sociologique" en 1895, évoque, en parlant des préjugés, des faits *"ayant perdu toute utilité en continuant d'exister par la force aveugle de l'habitude"*<sup>321</sup>. En parlant de survivance, l'autorité ministérielle a estimé que les maîtrises foncières et environnementales endogènes et leurs systèmes d'autorité, ont perdu toute utilité tout en continuant de coexister aux côtés du droit moderne. Le préjugé apparaît ici, comme un manque de preuve du caractère obsolète de l'endogénéité juridique. En réalité, il s'agit d'un jugement préconçu, fortement ancré dans les esprits des gouvernants et de l'élite nationale à effet de faire perdurer la fiction dans le droit positif. Une étude objective sur les maîtrises foncières et environnementales endogènes et leurs systèmes d'autorité traditionnelle aurait permis des arguments sur leur prégnance et leur capacité à répondre à des problématiques de covaibilité socio-écologique. Dans le contexte de crises écologiques persistantes, les préjugés sont à dépasser en vue l'avènement du droit commun, seul capable d'apporter des solutions juridiques durables à la covaibilité socio-écologique par la prise en compte de l'endogénéité juridique dans le droit de l'Etat. Cette nécessité transparait dans les instruments juridiques internationaux relatifs à l'environnement. C'est le cas, de la Convention sur la sécheresse qui fait obligation aux Etats de répertorier les technologies, connaissances, savoir-faire et pratiques ainsi que leurs utilisations potentielles dans le cadre des actions publiques pour faire face aux différentes menaces liées à la sécheresse.

## 2 - Les écarts entre politiques et réformes publiques

Les écarts entre les politiques publiques et les mesures législatives sont analysés en prenant l'exemple des politiques publiques sur la forêt et sur l'environnement et des mesures législatives qui contredisent les politiques publiques dont elles sont issues. L'exemple du livre blanc de politique foncière et domaniale et de certaines de ses mesures d'application est assez illustratif.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, l'environnement et les ressources biologiques ne disposent pas d'un document de politique publique à l'instar du foncier et du domaine. Suivant les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement, c'est cette loi-cadre qui définit les bases de la politique en matière d'environnement et organise sa mise en œuvre, en application des dispositions des articles 27, 28, 29, 74 et 98, de la Constitution béninoise. Cette démarche s'assimile à celle de la charrue avant les bœufs. Sur la base de la loi-cadre sur l'environnement, un Plan d'Action Environnemental (PAE) a été élaboré par le gouvernement avec l'appui des partenaires techniques et financiers. Ce document est envisagé comme partie intégrante de la politique

---

<sup>319</sup> "Les survivances d'une gestion foncière fondée sur les savoirs et savoir-faire endogènes aux côtés d'un cadre législatif moderne créent un dualisme juridique : le régime foncier coutumier et le régime foncier moderne", MUHRFLEC, op. cit., p. 17.

<sup>320</sup> R. Zeebroek, *Survivance ou intempérance ?*, p.791.

<sup>321</sup> E. Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, p. 42.

globale de développement du pays. Ayant précédé l'adoption de la loi-cadre, le Plan d'Action est considéré comme le texte fondateur d'une politique environnementale au Bénin par les innovations qu'il apporte à la gouvernance des ressources environnementales. Le Plan d'Action Environnemental a été élaboré suivant une démarche participative chevauchante. Des Ateliers régionaux constituant l'outil principal de la consultation des communautés ont été d'abord organisés dans les six (06) anciens départements<sup>322</sup> du pays. Ces ateliers régionaux avaient pour objectifs d'assurer des échanges d'informations et de discussions dans le but d'identifier les problèmes, leurs causes, les approches de solutions et les contraintes liées à leur mise en œuvre. Le groupe cible visé comprenait entre autres acteurs, des paysans, des éleveurs, des exploitants forestiers et des pêcheurs.

Les échanges ont eu lieu en français et en langues nationales sous la forme d'un forum de libre expression des différents acteurs et, de travaux de groupes pour définir les priorités et les modalités de mise en œuvre des actions arrêtées. Des enquêtes villageoises et urbaines ont été organisées par la suite dans quatorze zones écologiques pour conforter et tester les informations recueillies au cours des ateliers régionaux. Par suite de ces deux étapes, un atelier national a été organisé en 1992 et qui a réuni les représentants des ministères sectoriels, des institutions gouvernementales, des organisations non gouvernementales, le secteur privé, les universités et institutions de recherche, les associations professionnelles et de développement, des collectivités locales et des bailleurs de fonds.

Ces différents acteurs se sont prononcés sur les études diagnostiques, la stratégie et les priorités arrêtées à la base. Des groupes de travail thématiques animés par des consultants nationaux ont constitué le cadre de définition des actions publiques retenues sur la base des directives des participants à l'atelier national. Des recherches complémentaires ont été faites et ont permis d'une part, de faire le point des travaux des 202 projets et programmes de développement à caractère environnemental et d'autre part, de réaliser un inventaire complet des textes législatifs et réglementaires ayant une portée environnementale sur la période de 1898 à 1992. Cette recherche complémentaire a servi de prémices à la formulation d'une loi-cadre sur l'environnement.

Dans une démarche comparatiste, nous reproduisons schématiquement les étapes du Plan d'Action Environnemental et du livre blanc de politique foncière et domaniale que nous avons étudié plus haut. Une dizaine d'années sépare la rédaction des deux documents de politique. Le plan d'action environnemental est intervenu en 1992, soit sept (07) ans avant la réforme de l'administration territoriale qui a vu l'avènement de la décentralisation administrative. Notre but est de faire ressortir les lacunes dans chacune des deux démarches et de montrer comment des préjugés sont plus ou moins prononcés dans l'un ou l'autre des politiques définies dans des contextes différents. Dans cette perspective, nous retraçons le processus d'élaboration de ces deux documents sous la forme d'un tableau comparatif (cf. tableau n°4 ci-dessous).

---

<sup>322</sup> Les AVIGREF sont enregistrées au journal officiel en tant qu'organisation non gouvernementale.

Tableau 4: Appréciation du niveau d'implication des acteurs communaux et communautaires

| Niveau d'implication des acteurs | Valeurs, outils et standards                                                                                                                                           | PAE                                           | LBPFD                                         | Politique idéale                              |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| National                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Engagements internationaux</li> <li>Politique de développement</li> <li>Lois et décrets</li> <li>Diagnostic national</li> </ul> | <b>Position 3</b><br>Oui<br>Oui<br>Oui<br>Oui | <b>Position 2</b><br>Oui<br>Oui<br>Oui<br>Oui | <b>Position 4</b><br>Oui<br>Oui<br>Oui<br>Oui |
| Département                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tutelle</li> <li>Déconcentration</li> <li>Arrêté préfectoral</li> <li>Diagnostic départemental</li> </ul>                       | <b>Position 1</b><br>Non<br>Non<br>Non<br>Oui | <b>Position 1</b><br>Non<br>Non<br>Non<br>Oui | <b>Position 3</b><br>Oui<br>Oui<br>Oui<br>Oui |
| Commune                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Décentralisation</li> <li>Arrêté communal</li> <li>Diagnostic communal</li> </ul>                                               | <b>Position</b><br>NA<br>NA<br>Non            | <b>Position</b><br>Oui<br>Oui<br>Oui          | <b>Position 2</b><br>Oui<br>Oui<br>Oui        |
| Village                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Pratiques locales</li> <li>Diagnostic villageois</li> </ul>                                                                     | <b>Position 2</b><br>Oui<br>Oui               | <b>Position 2</b><br>Non<br>Oui               | <b>Position 1</b><br>Oui<br>Oui               |

**Source :** Elaboré à partir du PAE 1992 et du LBPFD, 2011

Ce tableau n° 4 permet de faire une appréciation croisée sur des déterminants tels que la qualité des acteurs en présence, les travaux réalisés et l'itinéraire de formulation de la politique publique. En plus, sur la base d'un autre tableau (cf. annexe 5), nous faisons une autre lecture de l'implication des acteurs. Cette lecture vise à montrer le peu de considération des rédacteurs du livre blanc pour des valeurs, outils et standards comme la dimension décentralisation des politiques publiques, la qualité des diagnostics locaux et communaux indispensables à la formulation d'actions publiques légitimement légalisées.

Contrairement au Livre blanc, le PAE n'a pas fait l'objet de diagnostics préalables à la base. Ceci constitue une grave insuffisance pour le document de politique qui en est résulté. Les décideurs l'ont certainement compris puisque, des enquêtes villageoises ont été programmées au lendemain des ateliers régionaux pour conforter ou infirmer des actions publiques arrêtées lors des débats régionaux. La probabilité que ces enquêtes influencent les débats futurs sur le plan de génération des actions publiques reste faible car, il s'agit bien d'enquêtes de sondage et non d'études diagnostics à valeur scientifique éprouvée. La qualité des consultants a également une importance dans le cadre de la formulation des politiques publiques. Alors que, dans le cadre du plan d'action environnemental, il est fait appel à des consultants nationaux pour conduire le processus de définition de la politique, dans le cas du livre blanc, les consultants sont étrangers et choisis dans le pays du bailleur de fonds dont ils sont originaires.

Au-delà de toute suspicion légitime liée aux exigences non écrites du financement américain, de la capacité du cabinet Stewart à appréhender la problématique foncière dans le contexte social béninois, il y a que, la barrière linguistique et juridique a été difficile à transcender. Le référentiel juridique américain auquel les consultants de ce bureau d'études sont habitués n'arrange en rien l'intelligibilité du discours juridique entre les cadres de l'administration

béninoise formatés dans la culture juridique judéo chrétienne. Certes, on objectera que le comité de pilotage de la rédaction du livre blanc était également composé de nationaux ayant une expérience avérée dans le domaine. A cette objection, nous opposons trois éléments à l'appui de notre argumentation.

D'abord, les cadres dont il s'agit sont des professionnels du foncier urbain et accessoirement du foncier rural pour certains, mais tous ayant un intérêt professionnel très prononcé pour des travaux de levés topographiques (géomètres experts) et des transactions et mutations foncières en milieu urbain (notaires et cadres de l'administration des finances publiques). Des biais sont possibles dans le traitement de l'information, même si sa collecte se fait en toute objectivité scientifique. D'ailleurs le comité de pilotage était sous le contrôle de Stewart, cabinet spécialisé en sûretés immobilières.

Ensuite, si les nationaux membres du comité de pilotage étaient réellement experts, chacun dans son domaine de compétence, il aurait été plus efficace et efficient de leur confier la mission de conduire le processus de définition de la politique foncière du pays. De deux choses l'une, ou il y a un problème d'incapacité de la part des experts nationaux à concevoir des politiques et des réformes sur la base des valeurs et standards propres au pays, ou pour faire simple, nous sommes en présence d'un préjugé séculaire selon lequel, c'est l'occident qui peut le mieux.

Enfin, l'élaboration du livre blanc fait par suite d'une crise institutionnelle entre partisans du foncier rural relevant du Ministère de l'Agriculture et partisans de l'application intégrale du régime de l'immatriculation foncière émanant du Ministère chargé de la réforme foncière. Le jeu de pouvoir semble avoir été en faveur de ces derniers, puisque le livre blanc a pris faits et causes pour le titre foncier, comme seul instrument de sécurisation des droits fonciers sur les terres rurales, périurbaines et urbaines au Bénin. Dans le tableau de comparaison du processus d'élaboration des politiques foncières et environnementales nous relevons certaines lacunes résultant de l'occultation de la dimension décentralisation et la participation populaire dans l'élaboration de la politique foncière et du plan d'action environnementale (PAE). Ni le PAE (qui a l'excuse d'être antérieur à la réforme de l'administration territoriale) ni le livre blanc n'ont véritablement pris en compte l'aspect décentralisation dans la gestion foncière et environnementale. La participation populaire a été également traitée de la même façon, en contradiction avec des principes de plusieurs engagements internationaux du pays<sup>323</sup>.

## **B - Des lacunes dans les mesures législatives et réglementaires**

Dans cette partie nous allons analyser les lacunes législatives contenues dans le code foncier et domanial qui semble être une loi de plus **(1)**. Les écarts et lacunes du code foncier de la loi foncière s'étendent aux mesures réglementaires dont plusieurs entrent en contradiction avec le code **(2)**.

### **1 - Des lacunes dans le code foncier et domanial**

Les lacunes du code foncier et domanial peuvent s'apprécier sur plusieurs points importants concernant l'action publique par laquelle le législateur souhaite trouver une solution juridique aux problèmes fonciers et domaniaux. Le législateur s'est attelé à mettre à la disposition des

---

<sup>323</sup> Principes 4 et 19 de la Déclaration de Stockholm de 1972, Principe 10 de la Déclaration de Rio de 1992, Convention Aarhus, 1998 ; Article 8, j de la Convention sur la diversité biologique, Articles 3, 5, 10,13, 17,18, 19 et 21 de la Convention sur la désertification, Articles 4 et 6 de la Convention Changement Climatique, Articles 16 et 17 de la Convention Maputo.

citoyens une législation foncière unifiée. Mais la lecture du code foncier et domanial fait apparaître beaucoup de similitudes avec les législations antérieures. Ce qui lui enlève toute à au code foncier et domanial toute son originalité. En effet, le code est une compilation opérée à partir des dispositions des décrets coloniaux du 24 juillet 1096 et du 26 juillet 1932, de la loi 65-25 portant organisation de la propriété foncière et de la loi 2007-3 du 16.10.2007 portant régime foncier rural. Ces copiés/collés à effet de transposer des normes juridiques exogènes sur des réalités socioculturelles bien différentes, cachent mal la volonté de l'Etat d'éteindre l'endogénéité juridiques. *"Pourquoi tant de textes recopiés et si peu de résultats ?"*<sup>324</sup> s'est interrogé C. Kuyu. Pour M. Alliot, cette situation résulte d'une omission d'analyse du droit, laquelle *"aurait montré que les effets d'une règle ne dépendent pas seulement de sa formulation, mais aussi des objectifs et des modalités d'action de ceux qui l'utilisent et des représentations qu'ils lui associent"*<sup>325</sup>.

Le mimétisme intégral du législateur de 2013 est une solution de facilité qui enlève sa plus-value, aux innovations positives introduites dans le code foncier et domanial. La transposition intégrale de plusieurs dispositions juridiques exogènes est d'autant paradoxale, que la révolution juridique enclenchée en 2007 sur le foncier rural apparaissait comme une volonté d'intégration de l'endogénéité juridique dans le référentiel normatif béninois. Les rivalités au sein de l'administration publique entre partisans du régime de l'immatriculation et ceux de la reconnaissance des systèmes juridiques endogènes, ont tôt fait de rendre difficile d'application, une législation foncière et domaniale que les rédacteurs du livre blanc ont pourtant souhaitée d'accès facile pour les citoyens.

Le code foncier et domanial révèle des confusions sémantiques sur la dénomination du titre de propriété foncière. L'analyse comparée des caractéristiques du titre foncier et du certificat de propriété foncière fait apparaître des similitudes dans la procédure de leur établissement et dans leur caractère définitif et inattaquable. Les expressions multiples utilisées par le législateur pour désigner le même titre enlève toute plus-value au changement de dénomination. En effet, mis à part le cas des parcelles enregistrées au PFR, la procédure proposée pour l'obtention du CPF (art. 203 de Code foncier et domanial) est la même que celle prévue par la loi 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière. La preuve en est que les dispositions du chapitre 1 du titre II de la loi 65-25 du 14 août 1965 relatives à l'immatriculation sont intégralement reprises au chapitre 1 du titre III du Code foncier et domanial exception faite de quelques nuances de forme (amélioration des délais art 119, 132 et 133 et prévision de la forme de preuve art. 129, etc.).

Le législateur de 2013 a fait l'option de remplacer le "Titre foncier" par le "Certificat de propriété foncière" mais il aucune différence à établir entre ces deux documents. A à l'instar du titre foncier, les caractères définitif et inattaquable sont également reconnus au certificat de propriété foncière (art. 146 code foncier et domanial). Les expressions "Titre foncier", "Certificat de propriété foncière", "immatriculation" et "confirmation de droit" sont indifféremment utilisées dans le Code. (Cf. Articles 305, 389, 471, 475 et 477, 497, etc.). Cette ambiguïté sur la "confirmation de droits" résulte du fait que la procédure d'immatriculation ait été reprise avec toutes ses imperfections. Fort heureusement, le législateur de 2017 est revenu sur l'ancienne appellation de titre foncier à travers la loi n° 2017-15 du 24 mai 2017,

<sup>324</sup> C. Kuyu, *L'anthropologie juridique pour comprendre*, p. 87.

<sup>325</sup> C. Kuyu, *idem* ; cité dans M. Alliot, « *Les transferts de droit ou la double illusion* », Alliot M., *Le Droit et le service public...*, art. cit, 129.



modifiant et complétant la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin.

Des violations de règles procédurales sont également notées dans le code foncier et domanial. Il s'agit par exemple, de l'enfermement de l'office du juge dans un délai. En effet, suivant plusieurs dispositions du Code foncier et domanial, des délais précis ont été fixés, délais au bout desquels, le juge, saisi de certaines actions en matière de formalisation des droits fonciers, doit rendre sa décision. Au regard des dispositions des articles 132 et 133 du code foncier et domanial, le juge saisi, dispose de trois (3) mois pour rendre sa décision. De telles dispositions, qui paraissent irréalistes au regard de l'état actuel de notre système judiciaire, ne permettraient pas une analyse profonde des faits par le juge, en raison des complexités qui pourraient se révéler en matière foncière. Eu égard à l'importance accordée à l'immobilier dans le patrimoine, il serait hasardeux de suggérer des délais pendant lesquels, le juge serait tenu de rendre une décision au fond du droit foncier contesté, à compter de sa saisine. Une telle attitude peut conduire à de graves iniquités, le juge n'ayant pas eu le temps de bien fonder son intime conviction.

## **2- Des normes d'application qui contredisent le code foncier et domanial**

Deux types de contradictions constituant des lacunes, sont notés dans les mesures d'application du code foncier et domanial. Le premier a trait aux dispositions des décrets qui contredisent des dispositions du code foncier et domanial. Suivant les dispositions de l'article 196 du code foncier et domanial, *“l'établissement des plans fonciers ruraux est de la compétence du Bureau Communal du Domaine et du Foncier”* (BCDF). La mise en œuvre de cette prérogative suppose pour cette institution, l'exécution sous sa responsabilité, de toutes les activités relatives à l'établissement des plans fonciers.

Le décret n° 2015-010 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier apporte cependant une clarification importante qui semble nuancer les prérogatives du Bureau Communal du Domaine et du Foncier en disposant que celui-ci est chargé *“d'apporter un appui aux communes dans l'établissement des plans fonciers ruraux et dans l'organisation du cadastre”*. La nuance est d'importance. La loi foncière prescrit des charges à un organe (BCDF) mais son décret d'application transforme cette obligation législative en un appui à un autre organe qui en assure l'exécution. Or, dans le monisme qui caractérise le droit positif béninois du foncier, il est inconcevable qu'une norme d'application rectifie le contenu d'une norme législative.

Le deuxième type de lacunes est relatif aux normes d'application du même code qui se contredisent. Selon les dispositions de l'article 507 du code foncier et domanial, l'affirmation de convention de vente portant sur une parcelle dont les droits n'ont pas été confirmés ou n'ayant pas fait l'objet de demande d'attestation de détention coutumière délivrée par l'agence nationale du domaine et du foncier est punie d'une amende. Par cette disposition, on peut déduire que seule l'agence a compétence à délivrer une telle attestation. Cette déduction se confirme avec l'article 7 du décret n° 2015-010 précité qui habilite le Bureau Communal du Domaine et du Foncier à délivrer l'attestation de détention coutumière après une enquête publique et contradictoire menée avec l'appui du service des affaires domaniales de la mairie. Dans le même temps, le décret n° 2015-017 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Commission de Gestion Foncière de la commune et de la Section Villageoise de Gestion Foncière en son article 25, fait de cette dernière structure, l'organe chargé de délivrer l'attestation de détention coutumière à la suite de l'enquête publique et contradictoire menée par le Bureau communal de confirmation des droits fonciers.

Il s'agit d'une contradiction de nature à créer des conflits d'attribution entre le bureau communal, l'agence nationale du domaine et du foncier et la section villageoise de gestion foncière. Fort heureusement, la loi n° 2017-15 du 24 mai 2017, modifiant et complétant la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin a corrigé cette lacune en disposant que : *“Le maire avec l'appui des structures communales et villageoises de gestion foncière, procède à une enquête publique et contradictoire sanctionnée par un procès-verbal à la suite duquel est délivrée une attestation de détention coutumière”* (art. 352 al 2).

## **Section 2 - Difficile mise en œuvre des politiques et des réformes : une conséquence des lacunes du droit positif**

Les lacunes du droit positif sont à la base des difficultés de mises en œuvre des mesures juridiques de régulation foncière et environnementale. Ces lacunes ont eu des répercussions directes sur l'efficacité et l'efficience des outils de sécurisation foncière rurale (§1) et sur la gouvernance foncière et environnementale (§2).

### **§ 1 - Les implications des lacunes sur la sécurisation foncière rurale**

Les conséquences des lacunes des politiques et réformes sont appréciées du point de vue de la capacité de l'outil plan foncier rural à répondre aux besoins de sécurisation foncière des communautés rurales (A) et par rapport à l'appropriation et la mise en œuvre efficace et efficiente des mesures juridiques par les acteurs locaux (B).

#### **A - Le faible impact des outils de sécurisation foncière : une conséquence des lacunes du droit**

L'élaboration des plans fonciers ruraux a suscité peu d'engouement au sein des communautés rurales relativisant ainsi son impact en matière de sécurité foncière (1). En dehors des milieux urbains et périurbains où la terre devient de plus en plus un actif monnayable, le plan foncier rural a produit peu d'effet dans les terres rurales en général, et particulièrement au niveau des patrimoines fonciers communs. La perspective d'utiliser le certificat foncier rural comme garantie des prêts bancaires avait amené les populations à saluer l'institution de l'outil. Mais la faiblesse des résultats obtenus dans la délivrance des certificats fonciers ruraux qui en sont issus, oblige à nuancer cet engouement (2).

#### **1 - Une sécurisation foncière relative pour les droits fonciers endogènes**

La sécurisation par l'outil plan foncier rural pose le problème de sa capacité à rendre compte des différentes maîtrises foncières et environnementales et de leurs systèmes d'autorité traditionnelle. Les biais introduits dans l'information foncière rurale au travers de concepts et théories juridiques exogènes dépouillent le plan foncier rural de toute légitimité sociale. Au-delà de l'identification des droits fonciers coutumiers et des ayants droit qui est une solution technique à l'insécurité foncière, le problème est plus large et complexe et trouve sa source dans le parti pris propriétaire et l'ineffectivité des législations foncières postcoloniales en Afrique de l'Ouest<sup>326</sup>. L'institution du plan foncier rural et la formalisation des transactions et mutations foncières rurales au Bénin, constituent un exemple d'échec de politique et réforme au regard des résultats obtenus lors de leur mise en œuvre.

Les pays ouest africains comme la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso et le Bénin qui ont expérimenté ces instruments auraient dû procéder d'abord, à la jonction de la légalité d'avec

---

<sup>326</sup> H. Edja et al., *Rapport de l'Etude socio-foncière sur la tenure coutumière*, p.1.

l'endogénéité au plan des paradigmes et concepts utilisés. En effet, les plans fonciers ruraux ont montré leurs limites quant à rendre compte de toute la gamme de droits fonciers endogènes à appréhender et à transcrire suivant les lois du marché. Des difficultés ont subsisté dans la délivrance des certificats fonciers ruraux aux ayant droits eu égard à la nature communautaire des droits enregistrés. Une grande partie de la population dont les droits fonciers ne peuvent être appréhendés par le PFR a été écartée du processus de sécurisation par le PFR. Le cas de la Côte d'Ivoire en est une illustration avec les limitations de l'enregistrement des droits fonciers des femmes et des étrangers<sup>327</sup>.

D'après H. Edja et al., certains cas de blocages expriment les réticences initiales face à une intervention perçue comme d'origine étatique et donc comme potentiellement dangereuse, porteuse de risques d'expropriation et d'imposition. Par exemple, à Sinendé (Nord-ouest du Bénin) où nous avons participé à une enquête sur la tenure coutumière, le Gandosounon (Chef des gando) réagit par rapport à une question de clarification sur l'origine des droits fonciers des familles : « ... si vous (PFR) voulez faire la liaison entre telle terre et telle famille, parce que cette dernière y aurait cultivé il y a quelques années, vous allez commettre beaucoup d'erreurs. La circulation sur notre portion de terroir a été très libre par le passé. Chacun de nous a cultivé dans diverses parties de ce terroir, puis a abandonné les parcelles défrichées par la suite. À la place de cette approche, je vous conseillerais plutôt de faire un constat des droits actuels tels qu'ils se présentent aujourd'hui. Chercher à remonter loin pour savoir qui est propriétaire de quelle terre serait difficile à réaliser ici »<sup>328</sup>.

Ces propos montrent de la flexibilité et de la variabilité des droits fonciers endogènes sur les terres même dans des contextes socioculturels identiques en fonction de la disponibilité ou non des ressources foncières. L'acquisition des maîtrises foncières et environnementales obéit cependant au principe général de la primauté des droits fonciers du premier occupant. Les droits fonciers endogènes se caractérisent également, par leur adaptabilité aux contextes actuels. Les maîtrises foncières et environnementales que nous abordons ultérieurement, varient en fonction des groupes socio-culturelles et des espaces de régulation que sont les terroirs villageois et les territoires communaux.

## 2 - Des résultats mitigés dans la sécurisation par le plan foncier rural

Les résultats de l'opérationnalisation des outils de sécurisation foncière n'ont pas été à la hauteur des attentes du législateur. L'exemple des certificats fonciers ruraux est à cet effet très éloquent. Le manque d'engouement pour le retrait de ces documents contraste avec les importants moyens financiers investis et l'enthousiasme de départ des ayants droits lors des enquêtes topo foncières conduisant à l'élaboration des plans fonciers ruraux (PFR) et à l'établissement des certificats fonciers ruraux (CFR).

Les résultats peu satisfaisants obtenus dans la délivrance des certificats fonciers ruraux à l'issu des opérations d'établissement des PFR dans 294 villages, illustrent le peu de crédit que les communautés rurales accordent à l'outil. Ainsi par exemple, sur plus de 70866 certificats fonciers ruraux attendus au début du processus PFR initié par le MCA Bénin, seulement 24347 certificats fonciers ruraux ont pu être établis et signés par les autorités communales, soit un taux de 34,35%. De ces certificats établis et signés, seulement 9957 (soit environ 14%) ont été effectivement retirés par les ayants droit après une sensibilisation de proximité et des opérations de distribution organisées par le projet et fortement soutenues par les autorités

<sup>327</sup> V. Stamm, *Plan Foncier Rural en Côte d'Ivoire : une approche novatrice*, p. 8

<sup>328</sup> H. Edja et al., *op. cit.*, p.22.

communales. Le problème devient plus complexe avec la couverture spatiale du plan foncier rural. Les enquêtes foncières à l'issue desquelles les certificats fonciers ruraux sont établis n'ont jamais pu couvrir l'entièreté des terroirs villageois pour plusieurs raisons. D'abord, l'outil plan foncier rural est perçu par des chefs des lignages comme une stratégie de l'Etat d'évaluer leurs patrimoines fonciers en vue d'une expropriation pour y ériger des forêts classées et autres périmètres de reboisement. Le PFR est également perçu comme un moyen de déterminer l'envergure des patrimoines lignagers afin de déterminer l'assiette des impôts fonciers. Il est enfin perçu comme une stratégie de fragilisation des maîtrises foncières et environnementales endogènes et de leurs systèmes d'autorité traditionnelle pour y asseoir des formes de gouvernance foncière dépourvues de toute légitimité sociale.

A l'intérieur des familles ou des lignages, il s'est aussi posé un véritable problème quant à l'enregistrement des patrimoines fonciers lignagers au nom de leur chef. En effet, si le chef répond au nom du groupe lignager auquel il appartient, il n'est cependant le titulaire de la maîtrise exclusive. Il répond au nom du groupe pour assurer l'intégrité du patrimoine foncier lignager et assurer sa gouvernance suivant les règles propres aux groupes. D'ailleurs, l'héritier du chef de lignage n'est pas forcément son descendant en ligne directe (par exemple un fils) mais le plus souvent la personne la plus indiquée et choisie par les membres du lignage suivant des principes coutumiers bien établis. Au nombre de ces principes, il y a l'appartenance au lignage fondateur, l'âge, le sexe et la capacité, pour le prétendant au titre de chef de lignage, d'organiser les funérailles et les cérémonies d'intronisation. L'établissement d'un certificat foncier rural qui ne tiendrait pas compte des réalités endogènes aux groupes participe, à la dislocation du tissu social, au morcellement des patrimoines fonciers lignagers, à leur marchandisation et à la remise en cause des arrangements sociaux et réveiller des conflits latents. Toutes ces appréhensions alliées à la peur d'une éventuelle dépossession justifient la réticence des communautés à participer aux opérations de levés topographiques.

Dans les massifs forestiers de Tchaourou par exemple, le village de Goro<sup>1</sup> totalise à lui seul, sept (07) réserves forestières villageoises d'une étendue de 3521 hectares. Cette superficie pourrait être revue à la hausse selon le chef du village (en même temps président de la section villageoise de gestion foncière) car, *"le plan foncier n'a pas pu couvrir tout notre terroir villageois, il existe de vastes terres qui n'ont pas été levées par l'équipe du projet"* (enquête de terrain 2013). Des raisons de financements limitent également, l'extension de l'opération "plan foncier rural" à plusieurs autres villages administratifs.

## **B - Un code foncier et domanial inaccessible pour sa mise en œuvre**

Les représentants des communautés et les mairies ont une connaissance très limitée du contenu du droit positif du foncier et du domaine pour n'avoir pas été véritablement associés à la définition du livre blanc de politique foncière et de la réforme législative.

Une enquête réalisée par le Local Government Capacity Programme au Bénin, indique que sur un échantillon d'une quinzaine de communes ayant reçu ou non un appui pour la sécurisation des droits, les administrations communales ignorent pour une proportion de 33%, l'existence d'un nouveau code foncier et domanial, que des démembrements de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier sont prévus au niveau communal (93%), qu'il existe un organe de concertation et d'échange pour les acteurs fonciers (80%) et qu'un fonds de dédommagement dont la mission est de renforcer l'accès des collectivités territoriales à des terres dans le cadre de leur politique de développement est créé (86,7%). Le rapport conclut que *"cette méconnaissance du code foncier et domanial par les administrations communales*

est le résultat de leur non-implication réelle dans les différentes rencontres qui ont permis son élaboration et sa finalisation avant le vote<sup>329</sup>. Comme l'indiquent ces résultats, la participation communale au processus d'opérationnalisation du code foncier et domanial a été relative. La gestion décentralisée des ressources foncières ne sera possible que si les communes sont perçues comme le pivot sur lequel doit reposer toute la législation foncière et domaniale. Or, le livre blanc de politique foncière et domaniale portait déjà en lui les germes d'une suprématie de l'Etat sur les acteurs locaux. Le recours aux théories coloniales pour la gestion du foncier et du domaine a accentué les incohérences du système juridique national et a davantage creusé les écarts entre l'Etat, les communes et les communautés rurales.

L'implication relative des acteurs locaux dans la définition des politiques et réformes favorise le développement des pratiques administratives peu orthodoxes et accentue la résistance des citoyens et des administrations publiques dans la mise en œuvre des mesures juridiques. Le rapport du Conseil de l'Europe illustre assez bien cette situation délétère des politiques et réformes publiques africaines en ces termes : *“on estime que si l'écart entre la législation et le public devient trop grand, les gens cesseront de respecter la loi, en partie parce qu'ils auront perdu confiance et respect envers ses «agents», et en partie parce qu'il est trop difficile de suivre des lois qu'on ne comprend pas ni n'approuve et qui sont en opposition avec les normes de conduite largement acceptées”*<sup>330</sup>. Dans le même ordre d'idée, R. SAVATIER observe que : *“une norme sociale même rendue obligatoire par un texte juridique, ne s'appliquera que si elle est sociologiquement applicable”*<sup>331</sup>. Les impacts des lacunes du droit positif ne sont pas seulement révélés dans l'exclusion de l'endogénéité juridique mais également, dans la faible mise en application des principes de la décentralisation dans la gouvernance des aires protégées du pays.

## **§ 2 - Les implications des lacunes dans la gouvernance des aires protégées**

Les résultats des actions publiques sont fonction de l'efficacité et l'efficience des politiques et réformes publiques. Dans le domaine des aires protégées, les normes consensuelles encadrant la cogestion peuvent participer à la responsabilisation des acteurs, notamment des riverains, dans l'utilisation durable et la conservation des ressources biologiques. A contrario, l'absence de gouvernance peut constituer un handicap sérieux lorsque les politiques et réformes publiques sont conçues de manière à rendre difficile la mise en œuvre de l'action publique **(A)**. La relative gouvernance des aires protégées provient également du dysfonctionnement du système juridique et institutionnel **(B)**.

### **A - La gouvernance relative des aires protégées : une conséquence des lacunes des politiques et réformes**

Avant l'avènement de la loi n°2002-16 du 18 octobre 2004 portant régime de la faune, les parcs nationaux, les forêts classées et les périmètres de reboisement étaient exclusivement gérés par l'Etat. Dès 1990, et sous l'impulsion des projets et programmes de développement, l'approche participative a été introduite comme alternative à la gestion étatique dont les résultats s'étaient révélés contre productifs en matière de conservation des ressources biologiques des aires protégées. La cogestion fait suite à l'approche participative et sa mise en œuvre fait apparaître des dysfonctionnements au niveau de la gouvernance des aires protégées **(1)** et une production normative peu dynamique **(2)**.

---

<sup>329</sup> LGCP, *op. cit.*, p.30.

<sup>330</sup> Conseil de l'Europe, *Rapport sur la décriminalisation*, p. 99.

<sup>331</sup> P. Lascoumes et al., *op.cit.*, p. 534.



## 1 - L'état de la gouvernance dans les aires protégées du Bénin

Selon J. Pitseys, la gouvernance est une idée descriptive de la réalité, mais aussi un idéal normatif associé à la transparence, à l'éthique, à l'efficacité de l'action publique<sup>332</sup>. La cogestion est une forme de gouvernance des aires protégées instituée au Bénin par la loi portant régime de la faune (Art. 48 et suivants). La cogestion s'inscrit dans la nouvelle vision du Bénin de gestion des aires protégées et correspond à la gouvernance partagée de l'UICN. Cette approche de cogestion, entérinant les statuts des réserves de biosphères prônés par le MAB-UNESCO, associe l'administration en charge de la faune, les collectivités locales et les populations riveraines dans la gestion des aires protégées (Art. 29 D. 2011-394 du 28.05.2011).

Dans le domaine des aires protégées, G. Borrini-Feyerabend et alii.<sup>333</sup>, ont également dégagé quatre types de gouvernance suivant la nature et les responsabilités de l'autorité de gestion d'une aire protégée : i) la gouvernance par le gouvernement correspond à une gouvernance par un organisme ou un ministère ou par une ONG (délégation de gestion), ii) la gouvernance partagée qui correspond à une gouvernance collaborative, conjointe et/ou transfrontalière, iii) la gouvernance privée qui est une gouvernance par un propriétaire individuel, des organisations sans but lucratif, des organisations à but lucratif (particuliers ou sociétés) et iv) la gouvernance par des peuples autochtones et des communautés locales. Dans les réserves de biosphère de la Pendjari et du W, la gouvernance est partagée. Elle est de type collaboratif à l'échelle nationale et de type transfrontalier au niveau des trois Etats du Bénin, du Burkina et du Niger qui se partagent le Complexe transfrontalier des parcs nationaux des W, Arly et Pendjari.

G. Borrini-Feyerabend et al, définissent la cogestion comme étant *“une situation dans laquelle au moins deux acteurs sociaux négocient, définissent et garantissent entre eux un partage équitable des fonctions, droits et responsabilités de gestion d'un territoire, d'une zone ou d'un ensemble donné de ressources naturelles”*<sup>334</sup>. La cogestion est un concept qui émane de la déclinaison de plusieurs principes inhérents à tout processus participatif. Les principes de l'opérationnalité, de la subsidiarité et de l'intégration sont interdépendants dans l'efficacité et l'efficience de l'approche de cogestion.

Le principe de l'opérationnalité vise à s'assurer que les contextes sociologiques, écologiques, économiques et politiques permettent aux acteurs en partenariat d'atteindre les résultats optimaux escomptés dans l'utilisation et la conservation des ressources biologiques des réserves de biosphère. Le principe de subsidiarité permet aux collectivités locales et particulièrement aux structures de cogestion de se substituer à l'Etat dans la mise en œuvre des actions publiques les concernant directement. La subsidiarité permet de responsabiliser les populations dans la résolution des problèmes les concernant. Le principe d'intégration, permet dans l'utilisation et la conservation des aires protégées, d'articuler les intérêts de l'Etat, des collectivités locales et des populations riveraines organisées en structures de cogestion à travers un processus de négociation. Dans la pratique, ces trois principes ne sont généralement pas respectés malgré la formalisation des partenariats entre le CENAGREF et les Structures de cogestion et par la suite, entre ces deux acteurs et les communes riveraines. Des questions de gouvernance ont souvent conduit à des crises institutionnelles entre les acteurs. L'institution de la cogestion avant l'avènement de la décentralisation a créé un

<sup>332</sup> J. Pitseys, « Le concept de gouvernance », p. 207.

<sup>333</sup> G. Borrini-Feyerabend et alii, *Gouvernance des Aires Protégées*, p.29.

<sup>334</sup> G. Borrini-Feyerabend et alii, *La gestion participative des ressources naturelles*, p.1.

malentendu entre l'Union des associations villageoises de gestion des réserves de faune de la Pendjari (régie par la loi de 1901 sur les associations) et les autorités communales à qui, le décret n° 2011-394 du 28 mai 2011 fixant les modalités de conservation, de développement et de gestion durable de la faune et de ses habitats, a accordé des prérogatives en matière de mise en place des structures de cogestion (Art. 37 al. 1<sup>er</sup> du décret n° 2011-394 du 28 mai 2011). Cet écart est dû au fait que la loi sur la faune n'a pas suffisamment internalisé les principes de la décentralisation. Il convient de procéder à la relecture de cette loi pour fixer définitivement les structures de cogestion et les communes dans leurs rôles et responsabilités par rapport à leur participation à la cogestion des aires protégées.

L'efficacité relative des mesures juridiques de prévention et de répression des infractions commises contre les ressources biologiques des réserves de biosphère est un facteur limitant pour leur gouvernance. Nous donnons l'exemple des difficultés rencontrées par l'administration en charge de la faune dans le traitement des infractions environnementales. L'absence d'implication directe des instances judiciaires dans la mise en œuvre des actions publiques environnementales conduit également, à une variation des peines pour le même type d'infraction commise sur les aires protégées. Des questions de procédure et d'absence d'harmonisation des qualifications des infractions entre les tribunaux et les administrations de la faune en passant par la non-inscription des questions environnementales dans la chaîne pénale des tribunaux limitent aussi l'efficacité des actions. La tendance des administrations chargées de la faune à opérer systématiquement des transactions notamment dans le domaine du pâturage illégal dans les aires protégées limite considérablement l'intervention du juge rendue obligatoire notamment pour les cas de récidivisme dans la commission des infractions.

Sur le plan de la gouvernance partagée de type transfrontalière, il existe une multitude d'accords dont l'efficacité dépend du degré d'harmonisation des législations nationales en matière de faune et d'aires protégées. Entre le Bénin, le Burkina et le Niger, plusieurs accords sont signés. C'est le cas notamment, de l'Accord de lutte contre le braconnage entre le Bénin et le Burkina Faso du 12 juillet 1984 élargi au Niger, de l'Accord relatif à la réglementation des transhumances des pays membres du Conseil de l'Entente du 2 mars 1991, de l'Accord de Cotonou du 26 février 2004, dans le cadre de la première réunion extraordinaire du Conseil d'Orientation du Programme Régional Parc W / ECOPAS pour la gestion de la transhumance et de l'Accord relatif à la gestion concertée de la Réserve de Biosphère Transfrontalière du W du 28 janvier 2008.

Malgré cet atout juridique, des défis restent à relever relativement à la fréquentation de plus en plus accrue des aires protégées par les troupeaux transhumants et le braconnage transfrontalière qui prend des proportions alarmantes. Pour la Banque Ouest Africaine de Développement<sup>335</sup>, dans les États africains en général, et ceux de l'UEMOA en particulier, la faiblesse du leadership sur les questions environnementales constitue un grave problème. L'ancrage institutionnel inapproprié des initiatives ne permet pas de capitaliser les acquis et la plupart des politiques existantes ne s'inscrivent pas dans un cadre permettant de relever les défis complexes de la vulnérabilité humaine face aux changements climatiques. De même, l'absence d'évaluation environnementale stratégique et de systèmes de responsabilisation et de transparence a conduit à l'extraction non-durable des ressources et à la conversion des terres. La Banque note que les lois, valeurs et intérêts contradictoires altèrent la capacité de développer des systèmes collaboratifs institutionnels essentiels pour gérer les écosystèmes

---

<sup>335</sup> BOAD, *Stratégie Environnement et climat 2015 – 2019*, p.12.

et relever des défis communs tels que la sécheresse. En conséquence, la gouvernance des aires protégées, par l'institution et l'opérationnalisation de l'approche de cogestion, doit transcender la seule recherche de partenariat entre les acteurs potentiels. Elle doit aboutir à une redéfinition des normes d'utilisation et de conservation des ressources biologiques à travers le consensus et la négociation. Dans la deuxième partie de notre travail, nous abordons la question de l'alliance obligatoire entre l'endogénéité juridique et la légalité étatique pour former un droit commun adapté à la défense de l'intérêt écologique et aux intérêts de chaque niveau de régulation juridique. Ces trois déterminants constituent le socle sur lequel reposent à terme, les normes de protection et d'utilisation des ressources biologiques des réserves de biosphère du pays.

## 2 - Une production de mesures d'application peu dynamique

La viabilité du système juridique dépend de la combinaison adéquate des différentes productions normatives. Mais les textes d'application des mesures législatives sont pris au Bénin avec beaucoup de retard limitant du coup leur efficacité et leur pertinence. L'exemple type du peu de dynamisme dans la production réglementaire est la prise du décret n°2011-394 intervenue six (6) ans sept (7) mois et dix (10) jours (au lieu de 6 mois maximum comme le prévoit la loi) après la mise en vigueur de la loi portant régime de la faune que ce décret était censé rendre opérationnelle. Dans le même prolongement, les arrêtés expressément prévus par le décret de 2011 ne sont toujours pas tous produits. Ce retard dans la mise à disposition des mesures d'application constitue une source potentielle de conflits, chaque acteur interprétant à sa manière la règle de droit. Cette situation incite l'administration chargée de la réserve à la multiplication des pratiques administratives contraires à l'esprit des textes. C'est le cas des transactions opérées pour des infractions commises contre la faune et son habitat. Malgré son caractère légal, la transaction devrait être une mesure d'exception dans la répression des atteintes à la faune et aux aires protégées et sensiblement limitée en situation d'urgence écologique. Or, plus de la 69,55% des infractions commises entre 2009 et 2017 et répertoriées à la Direction du Parc National de la Pendjari ont fait l'objet de transactions. La figure n°2 ci-dessous illustre bien la disproportion qui existe entre le transfert des délinquants au tribunal et les transactions qui sont opérées au niveau du Centre National de Gestion des Réserves de Faune.

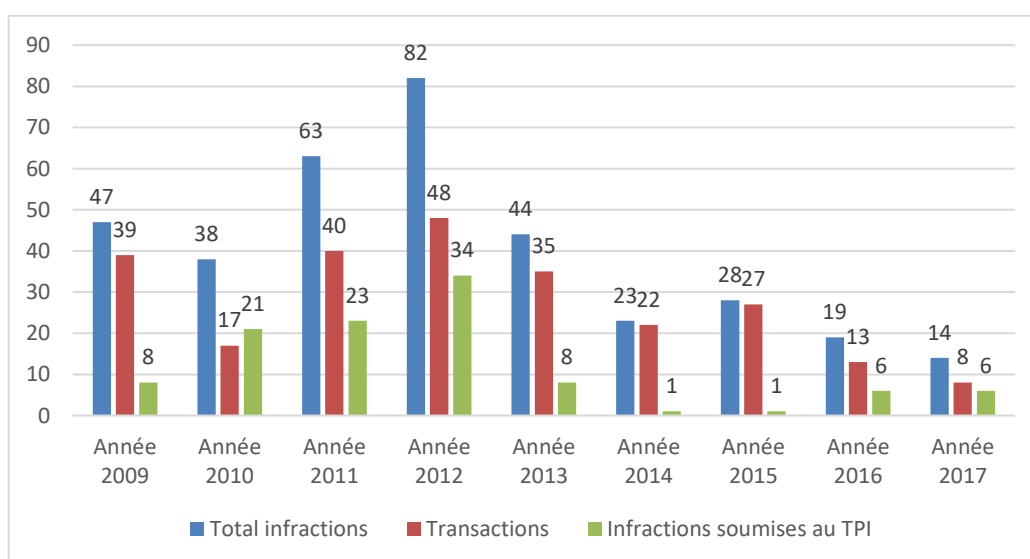


**Figure 2:** Dispatching des infractions entre le tribunal et la DPNP (2009-2017)

**Source :** Enquête de terrain, 2017

La figure 2 indique que la répartition des infractions entre la Direction du Parc National de la Pendjari et le Tribunal de Première Instance de Natitingou est équitable en 2010, année correspondant à un faible pourcentage de commission d'infractions faunique. Paradoxalement, l'augmentation du volume des infractions dès 2011 est suivie d'une réduction drastique à partir de 2012 des cas soumis à l'office du juge. Cette situation est révélatrice de la méfiance de la Direction du Parc National de la Pendjari vis-à-vis des décisions rendues par le juge pour les infractions qui lui sont soumises (voir également le point 3.4.3.).

Les données exploitées dans le cadre de l'étude proviennent des rapports de la Direction du Parc National de la Pendjari. Ces rapports d'infractions ne sont pas répertoire ce qui pourrait leur enlever leur plus-value en termes de données consolidées. Ceci pose un risque de manipulation. La bonne gouvernance dans le traitement des infractions exige leur traçabilité. Il est donc opportun que d'une part, que toutes les infractions constatées soient systématiques répertoriées dans un registre, des rapports d'activités annuels soient élaborés et consolidés élaborés en bonne et que des registres faisant la typologie des infractions soient tenus au niveau de l'administration chargée de la faune pour des besoins de prise de décisions.

Dans le même sens, toutes les transactions opérées par la direction du parc doivent être soumises à l'appréciation du Tribunal de première instance de Natitingou aux fins de procéder à l'extinction de l'action publique. En tout état de cause, les infractions commises contre les ressources biologiques de l'aire protégée qui ont fait l'objet de telles transactions pourraient avant le délai de prescription, être de nouveau soumises à l'appréciation du juge.

Le législateur, en disposant également que vingt pour cent (20%) du produit des transactions, amendes, confiscations et restitutions soient attribués sous forme de prime aux agents forestiers chargés de la recherche, de la constatation, de la poursuite et de la répression des infractions, aura volontairement ou involontairement cautionné le recours systématique à la transaction. Aucune garantie ne subsiste quant à la bonne foi de l'agent forestier sur la traçabilité des opérations de transaction (Espèces concernées, montant et destination des fonds) en l'absence de mesures d'application encadrant l'opération. Pour preuve, des cas de requalification de l'infraction ou de relaxe du prévenu<sup>336</sup> ont été notés dans des décisions judiciaires pour des atteintes à la faune et à l'aire protégée lorsque les infractions ont été soumises à l'office du juge. Le traitement des infractions est une problématique majeure dans la défense de l'intérêt écologique national surtout, dans le contexte actuel de déficit de gouvernance dans l'accomplissement par le Centre National de Gestion des Réserves de Faune, de sa mission de service public.

## **B - Un déficit de gouvernance dans l'accomplissement d'une mission de service public**

En plus du manque de traçabilité du traitement des infractions contre la faune, l'administration en charge des aires protégées fait face à un enlisement institutionnel dû à un déficit de gouvernance dans l'accomplissement d'une mission de service public **(1)**. Cette crise institutionnelle due à l'imprécision des textes sur le fonctionnement de l'institution a amené l'Etat à soumettre la réserve de biosphère de la Pendjari à une délégation de gestion dont le mode de fonctionnement est de nature à remettre en cause l'approche de cogestion instituée par la loi portant régime de la faune au Bénin **(2)**.

---

<sup>336</sup> Art. 10 de la loi n°93-009 du 02 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin.

## 1 - Le Centre National de Gestion des Réserves de Faune : un enlisement institutionnel

Le Centre National de Gestion des Réserves de Faune est un office à caractère scientifique, culturel et social créé le 2 Avril 1996 par décret n° 96-73 en application des recommandations de la stratégie de conservation et de gestion des aires protégées (PGRN/UICN, 1993). L'avènement du Centre National de Gestion des Réserves de Faune marquait la fin d'une gestion étatique des aires protégées au Bénin au profit d'une cogestion mettant en partenariat l'Etat, les communes et les populations riveraines. Conformément à l'article 4 du décret n°98-487 du 15 octobre 1998, *"le CENAGREF a pour mission la gestion rationnelle des réserves de faune définies comme l'ensemble des parcs nationaux, zones cynégétiques et leurs zones tampons en liaison avec les populations riveraines et la société civile..."*. Elle contribue à l'élaboration des politiques et stratégies de gestion des réserves de faune qui relevaient des attributions régaliennes de la Direction Générale des Forêts et Ressources Naturelles (DGFRN). Sur le terrain, elle exerce sa mission en collaboration avec les autres administrations telles que la mairie, la gendarmerie, les tribunaux et les centres d'action régionale de développement rural (CARDER).

Pour remplir sa mission, le Centre National de Gestion des Réserves de Faune dispose au niveau central, d'une Direction Générale comportant deux Cellules qui ont rang de directions techniques : la Cellule des Ressources (CR) et la Cellule Technique (CT). Sur le terrain, il est représenté par deux directions opérationnelles que sont la Direction du Parc National de la Pendjari (DPNP) et la Direction du Parc National du W (DPNW). Chacune de ces directions est structurée en services. Pour son fonctionnement, le Centre National de Gestion des Réserves de Faune s'est doté d'instruments de gestion tels que le manuel de procédures administratives, budgétaires, financières et comptables, un système comptable informatisé, un plan d'affaire consolidé et des plans d'aménagement et de gestion.

Malgré son statut d'office et les prérogatives que lui accordent les instruments juridiques nationaux relatifs aux aires protégées, le Centre National de Gestion des Réserves de Faune a été très tôt confronté à des problèmes de gouvernance. L'audit organisationnel commandité en 2001 fait état d'importants dysfonctionnements liés à la qualité de l'équipe de direction, aux mauvaises décisions de gestion et à un laxisme qui plongeait dangereusement le Centre dans une disgrâce institutionnelle auprès des parties prenantes<sup>337</sup>.

Le rapport d'audit indiquait également une absence d'orientation, de coordination, de contrôle et d'évaluation ne permettant pas au Centre National de Gestion des Réserves de Faune de remplir convenablement sa mission. Le même rapport constatait la faiblesse du Conseil d'Administration, l'immixtion constante du Ministère dans la gestion du Centre et la forte dépendance du Centre National de Gestion des Réserves de Faune des projets de développement. Le rapport d'audit Socio-Organisationnel du Centre National de Gestion des Réserves de Faune de 2005 soulève également la question de l'autonomie du centre par rapport au ministère, celle de la distribution des compétences entre la direction générale et les directions des parcs et la question de l'intégration des dynamiques organisationnelles entre les acteurs et le Centre National de Gestion des Réserves de Faune.

En réalité, le Centre National de Gestion des Réserves de Faune a fait les frais des textes lacunaires qui le régissent et de l'influence de l'administration centrale qui a toujours une mainmise sur les aires protégées du pays. Les difficultés d'assumer ses missions, faute de

---

<sup>337</sup> MEGCCCRPRF, *Rapport d'audit institutionnel et organisationnel du Centre National de Gestion des Réserves de Faune*, p. 13.



disposer de budget lui garantissant son autonomie financière, le Centre National de Gestion des Réserves de Faune est obligé de monnayer son approche institutionnelle dans les approches projets et programmes garantissant à l'immédiat, des financements consistants mais mettant en péril la durabilité des opérations dans le long terme.

## 2 - La délégation de gestion du Parc National Pendjari ou la fin de la cogestion ?

Depuis le 24 mai 2017, date de la signature du *“Contrat de délégation de gestion, de financement et de développement du Complexe Pendjari”* entre l'Agence Nationale de Promotion des Patrimoines et du Tourisme (ANPT) et African Parks Network (APN), les prérogatives du Centre National de Gestion des Réserves de Faune ont connu une érosion. Ce contrat qui intervient dans un contexte d'enlisement institutionnel du Centre National de Gestion des Réserves de Faune, appelle quelques observations liées à sa régularité et à ses implications quant à l'avenir de l'approche de cogestion des réserves de faune au Bénin.

La loi sur la faune pose, sans le définir expressément, le principe d'une délégation de la gestion des aires protégées par l'administration chargée de la faune à toute personne physique ou morale habilitée à cet effet, sur la base d'un contrat approuvé par décret pris en conseil des ministres (article 51). Il s'agit d'un contrat de délégation de service public que le code des marchés publics et des délégations de services publics définit comme le *“contrat par lequel une personne morale de droit public ou de droit privé confie la gestion d'un service public relevant de sa compétence à un délégataire dont la rémunération est liée ou substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation du service ; elle comprend les régies intéressées, les affermage ainsi que les concessions de service public, qu'elle inclut ou non l'exécution d'un ouvrage”*<sup>338</sup>.

L'Agence Nationale de Promotion des Patrimoines et du Tourisme est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, placée sous la tutelle de la Présidence de la République<sup>339</sup>. Les actions de l'Agence se résument en quatre points à savoir : (1) La définition d'une identité pour la destination Bénin ; (2) La création et le développement de projets touristiques innovants ; (3) Le soutien technique et financier aux partenaires identifiés et (4) La communication et la promotion de la destination Bénin, au niveau national, sous régional et international. Ce qui correspond aux quatre zones prioritaires d'intervention de l'Agence constituées par le patrimoine architectural et archéologique, le patrimoine naturel et forestier, le patrimoine maritime, lacustre et lagunaire et enfin le patrimoine artistique et culturel. Il est aisé de comprendre à travers ces actions prioritaires, qu'il n'y a pas adéquation entre la mission de cet établissement et celle d'une administration chargée de la faune et des aires protégées.

Sur le plan juridique et institutionnel, la signature d'un contrat de délégation de gestion par l'Agence Nationale de Promotion des Patrimoines et du Tourisme relève d'un forcing. Le décret n° 98-487 du 15 octobre 1998 portant création, attribution et fonctionnement du Centre National de Gestion des Réserves de Faune n'étant pas rapporté à ce jour, le Centre National de Gestion des Réserves de Faune demeure légalement la seule administration chargée de la faune et des aires protégées du Bénin. Or, la qualité des parties notamment celle du délégant est une condition sine qua non de la validité du contrat de délégation. On ne peut en

---

<sup>338</sup> Lexique juridique et fiscal de Bédaride.

<sup>339</sup> Articles 53 et 139 de la constitution ; articles 46, 47, 53 et 57 de la loi portant régime des forêts ; Article 43 de la loi-cadre sur l'environnement.

effet déléguer un pouvoir que si on en est le titulaire et ce, dans des limites prescrites par la loi.

Le contrat qui lie African Parks Network et l'Agence Nationale de Promotion des Patrimoines et du Tourisme souffre d'un défaut de qualité de cet office d'Etat dépendant directement de la Présidence d'avoir à déléguer une prérogative d'un autre office sous tutelle du Ministère en charge des aires protégées. Les parties au contrat et l'Etat semblent relever cette insuffisance du contrat de délégation de gestion en procédant à la signature d'un avenant le 25 avril 2018. Ce nouvel avenant modifie le contrat initial en incluant notamment en son article 10, le Centre National de Gestion des Réserves de Faune comme membre du Comité de suivi. L'avenant fait apparaître également la signature de l'autorité de tutelle du Centre National de Gestion des Réserves de Faune contrairement au contrat initial. Ces nouveaux éléments appellent cependant, les observations suivantes :

- la question de la compétence du délégant n'est pas réglée. En effet, si le Ministre du Cadre de Vie et du Développement Durable est signataire de l'Avenant en tant que président du conseil d'administration du Centre National de Gestion des Réserves de Faune, il demeure que la loi sur la faune désigne le CENAGREF comme l'administration chargée de la faune et à ce titre, devrait tout au moins signer l'avenant,
- la signature de l'avenant n'enlève rien au caractère illicite du contrat de délégation car, il est un principe général de droit que l'accessoire suit le principal et non le contraire.

Il aurait mieux valu que le contrat initial soit revu tant au niveau de la forme (signature par le délégataire compétent) qu'au niveau du fond (objet de la délégation). Le délégataire doit jouer une fonction technique qui consiste à exécuter les programmes de conservation et de gestion des aires protégées, les études et les recherches en collaboration avec les autres services techniques intervenant dans le domaine de l'environnement. Cette fonction technique semble avoir pris pour base, le plan d'affaires élaboré dans le cadre d'African Parks Network.

Le Plan d'aménagement et de gestion de la Pendjari ainsi que le Plan d'aménagement du bloc Arly-Pendjari se trouvent ainsi mis en berne au profit du plan d'affaire. Or, le plan d'affaire dans le contexte African Parks, est une notion inconnue de la législation nationale en matière de faune, ce qui pose le problème de sa légalité d'une part, et de sa légitimité d'autre part vis-à-vis des communautés riveraines qui doivent participer à son élaboration. C'est le sens qu'il donner à l'article 48 de la loi sur la faune qui prescrit que le plan d'aménagement soit être élaboré et mis en œuvre avec la participation des populations riveraines de l'aire protégée.

De plus, les aires protégées sont gérées sur la base d'un plan d'aménagement et de gestion (article 46), Or, le plan d'affaire n'est pas un document élaboré dans la même approche ni dans la même vision de conservation que le Plan d'Aménagement et de Gestion. Le plan d'affaire s'inscrit dans une logique libérale. Ce qui n'est véritablement, pas souhaitable pour une réserve de biosphère dont les ressources sont un patrimoine national.

Si sur le plan national, le problème de légalité et de légitimité du plan d'affaire se pose avec acuité, la régionalisation voulue dans le complexe du WAP par les trois pays du Bénin, du Burkina et du Niger peut être compromise, le délégataire n'ayant pas compétence au-delà de la réserve de biosphère de la Pendjari. Les différents labels (réserve de biosphère et patrimoine mondial) ayant pour bases techniques et juridiques les plans d'aménagement et de gestion du parc ou du bloc, le risque est grand que la réserve de biosphère soit retirée de la liste des réserves ou de celle du patrimoine mondial pour non-respect notamment des engagements qui y sont contenus.

Le concept de délégation de service public est une réalité dans la législation nationale. Il est cependant nécessaire qu'un texte réglementaire spécifique à la délégation du service public de la faune et des aires protégées soit pris sur la base des articles 54 et 55 de la loi sur la faune. Le contrat de délégation de gestion, de financement et de développement du complexe de la Pendjari souffre de beaucoup d'irrégularités juridiques.

La méconnaissance du statut juridique de l'aire protégée et le défaut de compétence de la partie délégante (Agence Nationale de Promotion des Patrimoines et du Tourisme) rendent nul et de nul effet le contrat de délégation parce que le décret créant le Centre National de Gestion des Réserves de Faune n'est pas rapporté et qu'en conséquence, l'Agence Nationale de Promotion des Patrimoines et du Tourisme n'a pas compétence à conclure des contrats de délégation en lieu et place de l'administration chargée de la faune. L'abrogation éventuelle de ce décret entraînera la reprise automatique du contrat de délégation avec la nouvelle administration chargée de la faune et des aires protégées.

Dans le même sens, le contrat de délégation perd de son caractère d'acte administratif par l'absence dans ledit contrat des clauses exorbitantes de droit commun. Or, la délégation de service public est par nature un contrat de droit public du fait de la qualité de personne morale de droit public et de la nature même du public du service délégué. De la même façon, le contrat de délégation n'a pas su faire une démarcation nette entre les compétences régaliennes qui ne peuvent pas être déléguées et les activités qui peuvent l'être. Les activités pouvant être déléguées sont celles qui étaient anciennement dévolues à la Direction du Parc National de la Pendjari. En clair, il s'agira d'inscrire la délégation de gestion dans la dynamique de mise en œuvre des activités telles que mentionnées à l'article 16 de l'arrêté 2000/020.

Il s'agissait aussi de comprendre que les outils à mettre en œuvre tels que les PAG, les modèles de cogestion, de gestion concertée sont des questions de souveraineté nationale et d'engagements internationaux à respecter et qu'il n'appartient pas à une organisation non gouvernementale quelle que soit par ailleurs son expertise mondialement reconnue, d'imposer ses standards en matière de préservation des ressources biologiques de la réserve de biosphère de la Pendjari. D'ailleurs, la constitution béninoise, dans la hiérarchie des normes reconnaît la supériorité des traités, conventions et accords régulièrement ratifiés sur les lois nationales. S'il est admis que le contrat de délégation est soumis aux lois nationales et aux conventions ratifiées par le Bénin (point 8.6), il va de soi que cet instrument demande à être revu et conformé à la législation nationale pour sa validité.

Le contrat de délégation ne semble pas avoir pris en compte la dimension participative dans la vision du législateur qui l'a institutionnalisé comme démarche légale de gestion des aires protégées. En dehors de la participation des représentants des communautés aux travaux du Comité de suivi, aucune disposition spécifique ne fait obligation au délégataire de mettre en œuvre l'approche de cogestion telle que recommandée par la loi sur la faune. En effet, la loi n° 2002-16 du 18 octobre 2004 portant Régime de la faune en République du Bénin en ses articles 48, 49, 51, 52 a institué l'approche de cogestion comme mode de gouvernance des aires protégées au Bénin dans laquelle les structures de cogestion ne sont parties à un contrat d'adhésion mais un partenariat induisant une égalité au moins relative entre les parties. Cette approche de cogestion est renforcée par le code foncier et domanial qui prévoit la participation des structures de cogestion dans :

- la gestion des aires protégées (article 29 à 36) par la mise en œuvre des plans d'aménagement, la réalisation des travaux et opérations de conservation,

d'aménagement, d'entretien, de surveillance, de contrôle et de mise en valeur des aires protégées

- les activités cynégétiques et économiques (articles 42) en ce qui concerne la conservation, la gestion et le développement durable de la faune, ses habitats, l'amélioration des connaissances sur l'état de la faune et ses habitats, la lutte anti-braconnage et les autres pratiques préjudiciables à la protection des ressources de faune ainsi que les actions de sensibilisation des populations en matière de protection, de développement et de valorisation de la faune et de ses habitats.

Ces divers aspects de la participation des structures de cogestion ne sont pas clairement apparus dans le contrat de délégation de la gestion du parc. Il en est de même pour la participation des communes qui sont également des acteurs de cogestion et de gestion décentralisée des ressources naturelles.

Les outils de mise en œuvre du contrat de délégation sont en contradiction avec les documents de planification ayant conduit à l'inscription de la réserve sur la liste des réserves de biosphère et du Site du patrimoine mondial. Ceci constitue une banalisation de l'intervention des acteurs internationaux à l'échelle nationale, des Etats frontaliers, des partenaires techniques et financiers et des institutions internationales intervenant dans la faune et les aires protégées. La dimension coopération internationale est occultée. Elle est pourtant un engagement de l'Etat du fait de la ratification des conventions sur la faune et les aires protégées et de son internalisation dans la loi sur la faune. Le contrat de délégation devrait rétablir l'administration chargée des aires protégées dans ses fonctions régaliennes, confiner le délégataire dans les limites de la délégation par l'établissement d'un contrat respectant la législation nationale et les engagements internationaux du pays. La pérennité des interventions en dépend, la durabilité des ressources biologiques aussi.

L'Administration chargée des aires protégées (Centre National de Gestion des Réserves de Faune et non Agence Nationale de Promotion des Patrimoines et du Tourisme) devrait garder ses fonctions régaliennes. Celles-ci sont relatives à la conception, l'orientation, l'incitation, la planification, la coordination, le suivi-évaluation et le contrôle par rapport aux actions conduites dans la réserve de biosphère de la Pendjari pendant toute la période d'exécution du contrat de délégation de gestion. En réalité, le législateur entend, lorsque c'est tout le service public qui est délégué, en dehors des pouvoirs régaliens de l'administration de la faune, que l'obligation du délégataire englobe l'opérationnalisation des trois grands principes consacrés par la législation béninoise que sont les principes de conservation, de mise en valeur et d'utilisation durable, et de participation. On constate cependant que, si les deux premiers principes apparaissent tout au moins en filigrane dans le contrat de délégation, la cogestion comme approche de gestion ne constitue pas une réalité en tant qu'élément de service public délégué. Il s'agit d'une lacune qui doit être corrigée. La participation des communautés rurales ne peut se réduire aux seuls gains économiques. La dimension socioculturelle constitue l'essence de la participation puisqu'elle est la seule à réveiller la conscience des communautés rurales pour une meilleure protection des ressources biologiques. La réserve est un patrimoine. Gérer la réserve suivant une approche libérale, lui enlève sa qualité de chose pour celle de bien c'est-à-dire, d'actif monnayable.

Les clauses exorbitantes concernent le droit pour l'administration chargée de résilier unilatéralement pour motif d'intérêt général et de prendre toute mesure conservatoire ou sanction lorsque le délégataire ne respecte pas ses obligations. Ces deux clauses ne figurent pas expressément dans le contrat de délégation qui, il faut le rappeler, est un contrat

administratif. En cas de litige, seul le tribunal administratif est saisi et non le tribunal de droit commun, encore moins le tribunal arbitral de l'OHADA comme le mentionne le point 11.3 du contrat de délégation. L'absence de ces deux clauses entache la légalité du contrat de délégation relativement aux dispositions des articles 54 et 55 de la loi sur la faune.

Le libellé du contrat de délégation de service public est le suivant : *“Contrat de délégation de gestion, de financement et de développement du Complexe Pendjari”*. L'expression *“Complexe Pendjari”* est un néologisme inconnu des statuts légaux acquis par l'aire protégée depuis sa création en 1954 par le colonisateur. En effet, de façon chronologique, le législateur colonial et postcolonial a conféré à l'aire protégée de la Pendjari les statuts légaux suivants :

- Réserve partielle de faune de la Boucle de la Pendjari (Arrêté n° 8884 S.E. du 13 décembre 1954 portant classement de la réserve partielle de faune de la Boucle de Pendjari, JO/AOF 1954 p. 2169).
- Réserve Totale de faune de la Boucle de la Pendjari le 6 Avril 1955.
- Parc national de Pendjari (Décret n° 132 PR/MAC/EF du 6 mai 1961, JO/Dy 1961 p.353)..
- Réserve de la Biosphère de la Pendjari (Décret n° 94-64 du 21 mars 1994)
- Site RAMSAR (2007).
- Bien du Patrimoine mondial (07 juillet 2017).

Du fait des engagements internationaux du pays, plusieurs de ces statuts sont cumulatifs pour l'aire protégée. Il en est ainsi des statuts de *“Réserve de biosphère”*, de *“Site RAMSAR”* et de *“Bien du patrimoine mondial”*. Ce rappel historique du statut de l'aire protégée montre l'intérêt épistémologique, juridique et technique à garder un statut juridiquement reconnu et cadrant avec les obligations des labels obtenus grâce à la volonté de l'Etat béninois de mettre en œuvre les nouvelles orientations des politiques d'aménagement contenues dans les instruments juridiques internationaux.

Le Bénin dispose en effet, d'un arsenal juridique impressionnant non seulement par la qualité des textes mais également par leur grand nombre qui lui imposent des engagements par rapport aux labels internationaux obtenus à savoir le statut de réserve de biosphère, de Site RAMSAR et plus récemment de Bien du Patrimoine Mondial. Aucun instrument juridique ne conférant le statut de *“Complexe”* à l'aire protégée de la Pendjari, il y a lieu de s'inquiéter du sort des divers labels dont aucun n'est expressément mentionné dans le contrat de délégation.

Le non-respect par le pays de ses engagements internationaux vis-à-vis de ces labels peut conduire à la radiation de l'aire protégée de la liste des réserves de biosphère ou des biens du patrimoine mondial et l'obliger à recommencer le processus de réinscription qui par nature est long et fastidieux. En conséquence, la réserve de biosphère de la Pendjari encourt le risque de perdre ses deux labels (réserve de biosphère et Site du patrimoine mondial si le délégataire n'honore pas ou ne contribue pas à honorer les engagements de l'Etat par rapport à la Convention du Patrimoine naturel et culturel et à la Stratégie de Séville. Ces engagements ou obligations internationales sont rappelées au point III du rapport.

L'objet du contrat *“est de définir les conditions dans lesquelles les parties souhaitent mettre en œuvre, développer et poursuivre leurs relations, tant économiques que juridiques en particulier, les obligations réciproques d'African Parks et d'ANPT dans le cadre du mandat de gestion, de financement et de développement du Complexe Pendjari qui est donné à African Parks par ANPT agissant pour le compte du Gouvernement”* (article 2). A travers cette disposition contractuelle, deux (02) objectifs semblent être poursuivis par l'Agence Nationale de Promotion des Patrimoines et du Tourisme et African Parks Network à savoir la définition



des conditions de la délégation de gestion et le développement des relations économiques et juridiques. Une telle disposition ne met en exergue ni la nature du service public objet de la délégation ni les pouvoirs de l'administration qui sont ou non délégués.

En se référant à l'article 4 du décret n°98-487 du 15 octobre 1998 portant création, attribution et fonctionnement du Centre National de Gestion des Réserves de Faune, on peut lire que l'administration en charge des aires protégées est chargée de gérer les réserves de faune aux mieux des intérêts de la communauté nationale, de soutenir la conservation de la nature, de valoriser les ressources naturelles et de promouvoir leur utilisation durable. Il s'ensuit que l'objet de la délégation du service public doit s'inscrire dans la dynamique de ces trois points. On s'aperçoit en effet, par rapprochement de l'article 2 du contrat de délégation à l'article 4 du décret n°98-487 qu'il n'y a concordance l'objet de la délégation et le service public à déléguer c'est-à-dire que l'objet de la délégation est mal libellé. Il s'agit d'une confusion et d'une lacune qui ne s'expliquent que par la qualité d'une des parties au contrat en occurrence, le délégant (Agence Nationale de Promotion des Patrimoines et du Tourisme) dont la mission est bien différente de celle dévolue à une administration chargée de la faune et des aires protégées dans le contexte législatif et réglementaire béninois.

## CHAPITRE 2- INSECURITE FONCIERE IMPERATIFS ECOLOGIQUES : DES RAISONS DE CONSTRUIRE LE DROIT POSITIF A PARTIR DES LEGITIMITES LOCALES

*“ L’âme qui n’est pas assujettie à l’esprit connecté au Souffle sacré pour être inspirée par Elohim ne peut produire que de la folie pour la ruine de l’homme, de son prochain, de son environnement, bref de l’univers visible. Oh, que cet homme a eu raison trop tôt, un peu trop tôt même”.*  
François Rabelais

Le philosophe français François Rabelais, en affirmant dans son ouvrage “Pantagruel” (1532) que, *“Science sans conscience n’est que ruine de l’âme”*, entrevoyait déjà, les conséquences dommageables, pour les sociétés et les milieux, d’une science et d’une technologie au service de la puissance et non de la sagesse. Quelques siècles après cette prévision, à la limite d’une prophétie, des crises écologiques et des changements climatiques d’ampleur ont sérieusement affecté la coviabilité socio-écologique dans le monde. Au Bénin la viabilité des écosystèmes et des biotopes est menacée par des pressions anthropiques (déforestation, extraction minière, transhumance et braconnage). Cette menace sur les milieux s’est répercutée sur la viabilité des sociétés. Elle s’est traduite en termes d’insécurité alimentaire et de crise sanitaire. Selon M. Prieur, il y a *“urgence à agir”*<sup>340</sup> car, l’urgence écologique est déjà déclarée. La notion d’urgence écologique apparaît dans la loi française du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement. Pour P. Billet, *“Le texte s’inscrit dans un contexte d’urgence écologique, constat préoccupant et partagé (art. 1er), urgence que l’on devine à l’évocation de la lutte contre le changement climatique, mais qui semble inéluctable dès lors qu’il est fait état de la nécessité de s’y adapter”*<sup>341</sup>. Les manifestations les plus perceptibles de l’urgence écologique sont multiformes et multidimensionnelles (**Section 1**). Dans ce contexte, le rétablissement de la coviabilité socio-écologique constitue une urgence juridique, dès lors que le droit positif en l’état, ne peut plus assurer sa fonction régulatrice des comportements humains vis-à-vis des écosystèmes et des biotopes. Comme le souligne J. Chevallier, *“le droit a perdu les attributs de systématicité, généralité et stabilité, qui caractérisaient le droit moderne”*<sup>342</sup>. L’urgence juridique se traduit par un besoin impératif en mesures juridiques contextualisées et répondant à des préoccupations locales et nationales. La faiblesse des réponses apportées par le droit international et le droit national à l’urgence écologique, justifie de fonder la régulation juridique sur l’endogénéité juridique et de projeter le droit de l’Etat vers une perspective de coviabilité socio-écologique (**Section 2**).

### Section 1 - Les manifestations de l’urgence écologique

Depuis le sommet de Rio de juin 1992, les questions liées à la dégradation de l’environnement étaient devenues récurrentes. Le monde entier fait désormais face à la gestion de la rareté des ressources et des effets néfastes des crises écologiques et des changements climatiques sur la vie des citoyens et des Etats. Dans ce contexte, il est important de connaître les manifestations de l’urgence écologique au niveau international (**§1**) et à l’échelle du territoire béninois (**§2**) pour mesurer les défis normatifs à relever.

#### § 1 - L’urgence écologique et ses manifestations au niveau international

La notion d’urgence écologique est polysémique. Elle est entendue comme un indicateur des crises écologiques majeures qui affectent les ressources naturelles. Dans ce cas, l’urgence écologique fait référence à des catastrophes naturelles ou d’évènements écologiques

<sup>340</sup> M. Prieur, *Du Grenelle de l’environnement*, p.9.

<sup>341</sup> P. Billet Philippe, *De la loi grenelle 1 à la loi grenelle 2*, p. 21.

<sup>342</sup> J. Chevallier, *Vers un droit post-moderne*, op. cit., p.7.

extrêmes dont les manifestations sont mesurables. D'origine naturelle ou engendrées par des actions anthropiques, les crises écologiques sont la conséquence de l'urgence écologique. Pour G. Michel, "la notion d'urgence est un puits sans fond, une source de recherche inépuisable"<sup>343</sup>. Dans la littérature, on parle aussi de crises environnementales en référence à ses manifestations les plus perceptibles telles que, les pollutions, les déforestations, les pertes irréversibles des diversités biologiques et des écosystèmes qui les abritent. L'urgence écologique a un contenu qui est fonction de l'ampleur des crises écologiques affectant l'humanité (A) et dont les manifestations peuvent être décrites (B).

## A - La notion d'urgence écologique

Sur le plan juridique, les alertes contre les crises écologiques se sont traduites par l'adoption de plusieurs conventions internationales sur l'environnement (cf. Tableau n°5) et par l'internalisation de leurs principes, orientations et recommandations dans le droit positif.

Tableau 5: Les principes fondamentaux du droit international de l'environnement

| Principes                                                         | Références juridiques et dispositions concernées                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Le développement durable</b>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Conférence de Rio de 1992 (principe 3).</li> <li>Convention - cadre des Nations Unies sur le changement climatique (art. 3.4.)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Le principe de la prévention</b>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Traité instituant la Communauté européenne : article 174.</li> <li>Déclaration de Stockholm de 1972 sur l'environnement : Principe 21</li> <li>Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement : Principe 2.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Le principe pollueur-payeur</b>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recommandation C (72) 128 de l'OCDE du 26 mai 1972 sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques environnementales</li> <li>Recommandation C (74.223) de l'OCDE du 14 novembre 1974 sur la mise en œuvre du principe pollueur-payeur.</li> <li>Déclaration de Rio de Janeiro de 1992 sur l'environnement : Principe 16.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Le principe de la coopération</b>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement : Paragraphes 9 et 27.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Le droit de l'homme à un environnement sain</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Déclaration de Stockholm de 1972 sur l'environnement (principe1)</li> <li>Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement de 1992 (principe1)</li> <li>Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 (article 24)</li> <li>Convention relative aux droits de l'enfant (article 24 e)</li> <li>Protocole de San Salvador de 1988 additionnel à la convention interaméricaine des droits de l'homme (article 11.1)</li> <li>Recommandation n° R (91) 8 du comité des ministres du Conseil de l'Europe du 17 juin 1991 sur le développement environnemental.</li> </ul> |
| <b>Principe de participation et de l'information des citoyens</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Déclaration de Stockholm de 1972 sur l'environnement : Principes 4 et 19.</li> <li>Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement : Principes 10 et 22</li> <li>Convention sur l'accès à l'information, la participation au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus 1998)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Le principe de précaution</b>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Charte mondiale de la nature (28 octobre 1982) : art 11, b</li> <li>Convention de Bamako (29 janvier 1991) : article 4, alinéa 3-f</li> <li>Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement : Principe 15</li> <li>Convention sur la diversité biologique (point 9 du Préambule),</li> <li>Convention sur les changements climatiques : article 4, alinéa 1-f</li> <li>Convention sur la biodiversité (28 janvier 2000) : article 10 paragraphe 6</li> </ul>                                                                                                                                 |

Malgré ces efforts juridiques au niveau national et international, des réponses appropriées au divorce des sociétés et des milieux ne sont pas disponibles. En effet, la prise de conscience de la dégradation de l'environnement et la souscription des Etats à des engagements internationaux pour l'environnement n'ont pu transcender les intérêts économiques pour permettre au "développement durable" d'être une réalité tangible.

Le développement durable a été défini dans le rapport Brundtland comme, "un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de

<sup>343</sup> G. MICHEL. *La notion d'urgence en droit administratif de l'environnement*, p 5.

répondre aux leurs<sup>344</sup>. D'après Brundtland, la notion de développement durable est bâtie sur deux concepts : *"le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir"*<sup>345</sup>. Le concept est adopté par la suite, dans les conventions internationales relatives à l'environnement. Mais, le concept tel que pensé il y a plus de trente-trois ans, ne semble plus suffire à apporter une réponse adéquate à la finitude des ressources naturelles. Les intérêts des Etats, notamment ceux des pays industrialisés, ont pris le dessus sur leurs engagements internationaux et rendent assez difficile, la mise en œuvre effective du droit international de l'environnement. Le rapport Brundtland recommandait une utilisation rationnelle des ressources naturelles pour ne pas compromettre la vie des générations futures. Mais, l'ampleur des crises écologiques et des changements climatiques menacent plus que jamais, la perspective de tendre vers le développement durable. Comme le soulignent D. Bourg et K. Whiteside, *"les menaces concernent les générations présentes et les suivantes"*<sup>346</sup>, *et non plus les générations futures*". Ces deux auteurs avancent même, l'idée d'une sorte de *"complot"* des gouvernants eu égard *"des connaissances que possèdent des élites cyniques quant à la situation de la planète"*<sup>347</sup> qui devraient justifier la reconversion des mentalités de ceux-ci, face à la gravité de la situation environnementale pour l'avenir de l'humanité. Pour O. Barrière, l'urgence écologique fait suite aux *"nombreuses alertes d'atteintes à la biosphère (qui) justifient la nécessité de passer rapidement à des modes de production et de consommation plus respectueux de l'environnement"*<sup>348</sup>. Comme le souligne C. Adam, les sociétés vivent à l'ère de la *"gravité durable"* tant, le dommage à l'écologie s'opère à une vitesse exponentielle et nous rapproche de *"la sixième extinction"* par le fait de notre *"empreinte écologique"* encombrante qui a profondément défiguré la physionomie de la planète<sup>349</sup>. Le dommage écologique est celui directement causé au milieu naturel pris en tant que tel, indépendamment de ses répercussions sur les personnes et les biens<sup>350</sup>.

Les crises écologiques et les changements climatiques émanent en grande partie, des nombreux dommages causés à l'environnement par les sociétés sans qu'en retour, des instruments juridiques efficaces obligent à leur réparation et à la limitation des atteintes de son intégrité. La souveraineté des Etats apparaît comme un facteur limitant de l'expression des moyens juridiques internationaux. Il est en effet, difficile de mettre en œuvre la responsabilité des Etats en cas d'infractions commises contre l'environnement. La prise de conscience de la gravité des crises écologiques et des changements climatiques s'est traduite comme nous l'avons souligné, par la multiplication des institutions supra nationales, l'adoption de multiples instruments juridiques de protection de l'environnement et de grandes conférences internationales organisées à ce sujet. Mais ce sursaut écologique n'a pas suffi à dissiper le pessimisme de l'auteur, face aux menaces d'une catastrophe globale. D'ailleurs, S. Charbonneau relève que *"L'humanité semble arrivée au bout du chemin et sans un sursaut spirituel la libérant des illusions de solutions technico-scientifiques, elle risque de ne plus avoir*

<sup>344</sup> Rapport Brundtland, « Notre avenir à tous », p.40.

<sup>345</sup> *idem*.

<sup>346</sup> D. Bourg et K. Whiteside, *Écologies politiques*, p.26.

<sup>347</sup> D. Bourg et K. Whiteside, *idem*.

<sup>348</sup> O. Barrière, *Éléments d'une socio-écologie juridique*, op. cit., p. 11.

<sup>349</sup> C. Adam, *Deux brûlots pour servir à la résistance contre l'invasion néo-libérale*.

<sup>350</sup> M. Prieur, *La responsabilité environnementale en droit communautaire*, p. 131.

d'avenir !"<sup>351</sup>. "Il y a donc urgence à nous engager dans des transitions écologique, économique et sociale"<sup>352</sup>. En effet, "l'enjeu que promeut l'urgence écologique est celui d'un nouveau modèle de développement durable qui respecte l'environnement et se combine avec une diminution des consommations en énergie, en eau et autres ressources naturelles"<sup>353</sup>. Le nouveau mode de vie doit se définir de manière à assurer la viabilité conjointe des systèmes sociaux et écologiques qui seul permet la perpétuation de la vie sur la terre dans toute sa diversité. Suivant la convention sur la diversité biologique, le concept de "diversité biologique" se définit comme, la "variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes"<sup>354</sup>. Ce sont ces différentes diversités biologiques qui font l'objet d'atteintes graves ayant conduit au "déclin écologique"<sup>355</sup> ou à "l'urgence écologique"<sup>356</sup> dont les manifestations font objet de débats récurrents.

## **B - Les manifestations de l'urgence écologique à l'échelle planétaire**

Le monde scientifique est en alerte depuis plusieurs décennies déjà, sur l'état alarmant de la planète suite, aux multiples atteintes à la base des différentes crises écologiques et des changements climatiques. Des interrogations des plus alarmistes fusent sur le devenir de la planète par rapport aux événements extrêmes qui se manifestent et dont les conséquences sont très lourdes pour l'humanité. Les exemples sont multiples sur les menaces à l'environnement que ce travail n'a pas la prétention d'en rendre compte. Il est cependant opportun, de rappeler certaines de ces crises écologiques qui ont négativement marqué les sociétés (1) et les milieux (2).

### **1 - Les crises écologiques : des menaces pour les sociétés**

Selon l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), les écosystèmes de la planète sont en péril du fait de l'appauvrissement de près de 75% des principaux stocks halieutiques marins, de la réduction du couvert forestier de la planète, des menaces qui pèsent sur environ 58% des récifs coralliens, de la dégradation d'au moins 65% des quelques 1,5 milliard d'hectares de sols cultivés de la planète, des prélèvements excessifs effectués sur les eaux souterraines et des pertes de diversité qui, d'après les estimations, dépassent de 50 à 100 fois le taux naturel d'extinction. A cela, il faut ajouter les changements climatiques imputables aux activités humaines qui bouleversent sensiblement les écosystèmes planétaires. La catastrophe de Tchernobyl en 1986 fut à l'origine de l'abandon de grandes surfaces de terres arables, de déplacements massifs des populations, de cancers plus nombreux dans les populations locales et de la mort de très nombreux animaux (B. Lefèvre, 1991 : 288). En mars 1978, l'échouement du supertanker *Amoco Cadiz* face au breton de Portsall a provoqué la libération de 223 000 tonnes de pétrole léger et 4 000 tonnes de fioul lourd. Plus de 300 kilomètres de côtes ont été polluées et, entre 19 000 et 37 000 oiseaux morts ainsi que des centaines de millions d'invertébrés et de poissons (Y. Gauthier). En décembre 1999, une tempête dénommée "Lothar" avait dévasté les forêts de France, de

<sup>351</sup> B. Charbonneau, *Le chaos du système*, p.49.

<sup>352</sup> G. Giraud, « La transition énergétique implique un vrai projet de société », p.7.

<sup>353</sup> O. Barrière, *Eléments d'une socio-écologie juridique*, op. cit., p.12.

<sup>354</sup> Art. 2 de la convention sur la diversité biologique.

<sup>355</sup> Rapport Brundtland, op.cit., p.3.

<sup>356</sup> Sur l'urgence écologique voir : O. Barrière, *Eléments d'une socio-écologie juridique : le droit face à l'urgence écologique*, essai d'une anthropologie juridique de l'environnement, 2012, 154 pp.



Suisse, d'Allemagne et du Danemark. L'origine de cette catastrophe reste difficile à établir. Quelques années plus tard en 2004, c'était un séisme qui s'est produit dans l'océan Indien, au large de l'île indonésienne de Sumatra avec une magnitude de 9,1 à 9,3. L'année suivante, l'ouragan "Katrina" d'une rare violence avait frappé les États-Unis et avait atteint les côtes à proximité de La Nouvelle-Orléans et de Biloxi. Le "Levolvy Sun", un navire-citerne destiné au transport des produits chimiques, sombre le 31 octobre 2000 dans la fosse des Casquets au large de Cherbourg, avec 4000 tonnes de styrène (un produit très toxique, corrosif et explosif), 1000 tonnes de méthyléthylcétone et 1000 tonnes d'alcool isopropylique. Le 13 novembre 2002, le pétrolier Prestige échoue au large des côtes de Galice en Espagne, avec plus de 77000 tonnes de fioul lourd à bord. Le roulier Tricolor est percuté par le porte-conteneur Kariba le 14 décembre 2002 avec à son bord 2000 tonnes de fioul de propulsion. Le 1er janvier 2003, le Vicky, un pétrolier turc transportant 66000 tonnes de kérosène, s'échoue sur l'épave du Tricolor (LPO, 2012)<sup>357</sup>. Les inondations de juillet 2007 au Bangladesh ont fait 70 000 sans-abris et 16 morts tandis qu'en Inde, 50 000 autres personnes ont fui leurs habitations du fait de ces inondations. La grande sécheresse de 2011 en Somalie avait engendré une grave crise alimentaire dans le pays. La même année, un tremblement de terre record avait provoqué sur les côtes nipponnes, un raz de marée avec plusieurs dégâts. Toutes ces catastrophes ont eu des impacts sur la santé et la sécurité humaines. Elles ont aussi sérieusement menacé les espèces et les diversités biologiques.

## 2 - Des espèces et des diversités écologiques menacées

Il y a également urgence dans le domaine de la viabilité des espèces et des diversités écologiques par suite des différentes atteintes graves à l'environnement. Les cas d'atteintes à l'environnement sont légion. Suivant le Quatrième rapport national de la Convention sur la Diversité Biologique de Madagascar (2010), pendant la période 2008- 2009, sur 1848 espèce soumis à l'UICN pour classement, 504 espèces sont dans la catégorie « gravement menacée », 868 dans la catégorie « en danger » et 476 espèces sont vulnérables. La liste rouge de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) actualisée en 2017, indique que sur les 91523 espèces répertoriées, 25821 ont été classées comme menacées dont 5.583 sévèrement en danger, 8455 en danger et 11783 vulnérables (Futura Planète, 2018). En 1992 déjà, l'Union of Concerned Scientists et plus de 1700 scientifiques indépendants, signaient le « World Scientists'Warning to Humanity » pour exhorter l'humanité à freiner la destruction de l'environnement. Dans leur manifeste, ces scientifiques avertissaient que *"Si nous voulons éviter de grandes misères humaines, il est indispensable d'opérer un changement profond dans notre gestion de la Terre et de la vie qu'elle recèle"* (UCS 1992)<sup>358</sup>. Et pour cause, la diminution de la couche d'ozone, la raréfaction de l'eau douce, le dépérissement de la vie marine, les zones mortes des océans, la déforestation, la destruction de la biodiversité et les changements climatiques sont autant de facteurs qui ont contribué énormément à la dégradation de la vie sur terre. Le rapport *"Changements climatiques 2013 : les éléments scientifiques du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'évolution du climat"* est sans équivoque sur cette question. Le système climatique s'est considérablement échauffé depuis les années 1950. L'atmosphère et l'océan se sont réchauffés, la couverture de neige et de glace a diminué, le niveau des mers s'est élevé et les concentrations des gaz à effet de serre ont augmenté sous l'effet des activités anthropiques essentiellement<sup>359</sup>. Selon le quotidien

<sup>357</sup> LPO est une association créée en 1912 et reconnue d'utilité publique en 1986.

<sup>358</sup> Le cri d'alarme de quinze mille scientifiques sur l'état de la planète.

<sup>359</sup> Cinquième rapport du GIEC, 2014, 4.

français Le Monde (cité par Joseph Martin, 2019), « *La sixième extinction de masse des espèces est bel et bien en cours. Et la terrible nouveauté, par rapport aux précédentes comme la disparition des dinosaures, voilà 65 millions d'années, est qu'elle se produit en quelques décennies seulement, et qu'une espèce parmi toutes les autres, l'homme, en est responsable* »<sup>360</sup>. Fin 2017, des milliers de scientifiques ont signé une mise en garde en assurant qu'en 25 ans, il y a eu une chute d'un tiers des populations d'animaux. « *Et que sur la même période, le couvert forestier mondial a perdu 12 millions de kilomètres carrés, soit plus de 20 % de sa superficie*. Fin 2018, dans son rapport « *Planète vivante* », le Fonds mondial pour la nature (WWF) annonçait pour sa part que, depuis 1970, les populations de vertébrés ont baissé de 60 % ». J. Martin conclut que, « *L'enjeu n'est donc pas tant le constat que les solutions qui seront présentées* ».

Face à tous ces événements extrêmes d'origine anthropique et lointaine, Il aurait fallu depuis des décennies, procéder d'urgence à des changements dans nos comportements à l'égard des ressources naturelles. La gravité des menaces nécessitait de revoir des années auparavant, notre mode de gestion très libérale des ressources biologiques pour un autre mode de vie respectant la viabilité conjointe des systèmes sociaux et écologiques. Mais, avons-nous eu le courage et les moyens de convaincre les pays du nord à renoncer au mode de développement libéral peu soucieux des crises affectant les ressources biologiques de la terre ? Autrement dit, peut-on persuader les grandes puissances industrielles et nucléaires que le sort de l'humanité ne tient qu'à un fil tenu et ce sont leurs besoins sans cesse grandissants en ressources naturelles non renouvelables qui conduisent l'humanité à ces extrémités ? Pourrait-on enfin persuader les autorités politico-administratives d'œuvrer pour l'abandon de la culture cotonnière, ne serait-ce qu'au niveau des alentours des réserves de biosphère ?

Ces différentes questions semblent dépasser le cadre du droit international dont les effets sur la courbe ascendante des atteintes à l'environnement tardent à devenir réalité. Elles interrogent la conscience de l'homme et sa responsabilité sur les impacts négatifs du développement exponentiel de la science et de la technique sur les ressources biologiques. Sur cette question, B. Charbonneau estime que « *si l'on veut sauver la terre, de toute urgence il faut maîtriser le facteur perturbant : l'homme* »<sup>361</sup>. Cet homme, ce sont les acteurs du libéralisme dominant dont les gènes sont indélébilement inscrits dans l'esprit de l'homme moderne des pays développés, émergents et en voie de développement. Le drame dans cette problématique, c'est la certitude dans l'esprit de tous, de l'état de finitude des ressources naturelles sans que des réponses juridiques concrètes soient trouvées pour assurer la coviabilité socio-écologique. C'est la viabilité du modèle de développement des pays industriels et de sa généralisation à l'échelle mondiale dans un monde fini<sup>362</sup> qui est ainsi interrogée. C'est également de la viabilité des écosystèmes et des biotopes qu'il est question. C'est enfin de la viabilité conjointe des sociétés et des milieux qui requière l'attention de tous qu'il est en définitive question.

La responsabilité des menaces à l'environnement est imputable au premier chef aux pays développés qui, par leur mode de vie exclusivement, dépendant de la science et de la technologie, sont grands consommateurs de ressources naturelles. En effet, la Convention-cadre des Nations-Unies sur les Changements climatiques a d'ailleurs établi que « *la majeure*

<sup>360</sup> J. Martin, *Biodiversité : la sixième extinction de masse en cours*.

<sup>361</sup> B. Charbonneau, *le système et le chaos, où va notre société ?*.

<sup>362</sup> P. Hugon, *Environnement et développement économique*, p. 113.

*partie des gaz à effet de serre émis dans le monde par le passé et l'heure actuelle ont leur origine dans les pays développés*". Dans le cadre de cette atteinte à l'environnement global, A. Michelot estime que *"la réaffirmation du principe de responsabilités communes mais différenciées en est l'un des éléments emblématiques avec la référence au droit au développement"*. L'auteur suggère de prendre en considération *"la mémoire d'une responsabilité historique des pays développés en matière de dégradation de l'environnement, la nécessité de combler l'écart de développement entre les pays, les enjeux de renforcer la coopération internationale en matière de développement"*<sup>363</sup> dans le cadre du respect du principe de responsabilités communes mais différenciées.

Les pays émergents évoluant sur les traces des pays industrialisés sont également et potentiellement responsables des crises écologiques par les gaz à effet de serre qu'ils émettent. La responsabilité bien que différenciée, reste cependant commune et donc partagée par les pays en voie de développement qui continuent d'aspirer au mode de développement des puissances occidentales. Sur d'autres facteurs de crises, les pays en voie de développement n'ont pas été capables de gérer leurs ressources naturelles suivant des normes juridiques tirées de leurs génies propres et ont par ailleurs, adopté des modes de vie aujourd'hui décriés en Europe. Si la responsabilité de la crise ne peut être exclusivement imputable aux seuls pays développés ou émergents, les pays en voie de développement ont certes l'excuse (mais non suffisante) de s'être vus imposés un mode de vie très consommateur en ressources naturelles. L'urgence écologique prend ici, une tournure inattendue. L'Afrique a-t-elle les moyens de persister dans un tel mode de vie ou peut-elle délibérément choisir de refuser le *"développement"* à l'europpéenne, ne serait-ce que pour limiter les crises écologiques ?

La problématique de l'urgence écologique touche directement, au fondement même de l'idéologie capitaliste. Cette idéologie s'exprime, au cœur des crises écologiques les plus dramatiques, en termes de coûts et de rentabilité économique. L'idéologie capitaliste en l'état, conduira à une fin inéluctable des espèces biologiques qui, comme l'homme, n'auraient pas survécu à l'hécatombe. La seule urgence, au vu de la dégradation accélérée des ressources naturelles, est d'arrêter ce modèle de développement. Position utopique, mais position de raison car, un développement trop dépendant des ressources non renouvelables signifie à l'heure actuelle, épuisement et perte de viabilité des milieux. L'urgence écologique est déclarée et aucun pays au monde n'est épargné des effets préjudiciables à la vie humaine, animale et végétale des crises écologiques actuelles et à venir, si rien n'est fait.

## **§ 2 - L'urgence écologique au niveau national**

Les crises écologiques signalées plus haut ont un impact négatif à l'échelle de toute la planète. De façon spécifique, d'autres facteurs sont à la base de crises environnementales en Afrique et dont les effets sont perceptibles à l'échelle de l'ensemble des autres continents. C'est ainsi que le braconnage et l'exploitation forestière illicite menacent fortement la préservation de plusieurs aires protégées en Afrique<sup>364</sup>. Selon World Resources Institute et Greenpeace, deux organisations internationales de lutte pour la préservation de l'environnement, le Bénin est classé quatrième sur la liste des nations à fort taux de déforestation. En effet, sur la base d'une observation faite en temps réel, l'évolution de la destruction des forêts du Bénin à partir du

---

<sup>363</sup> A. Michelot, *Principe de responsabilité commune mais différenciée*, p. 633.

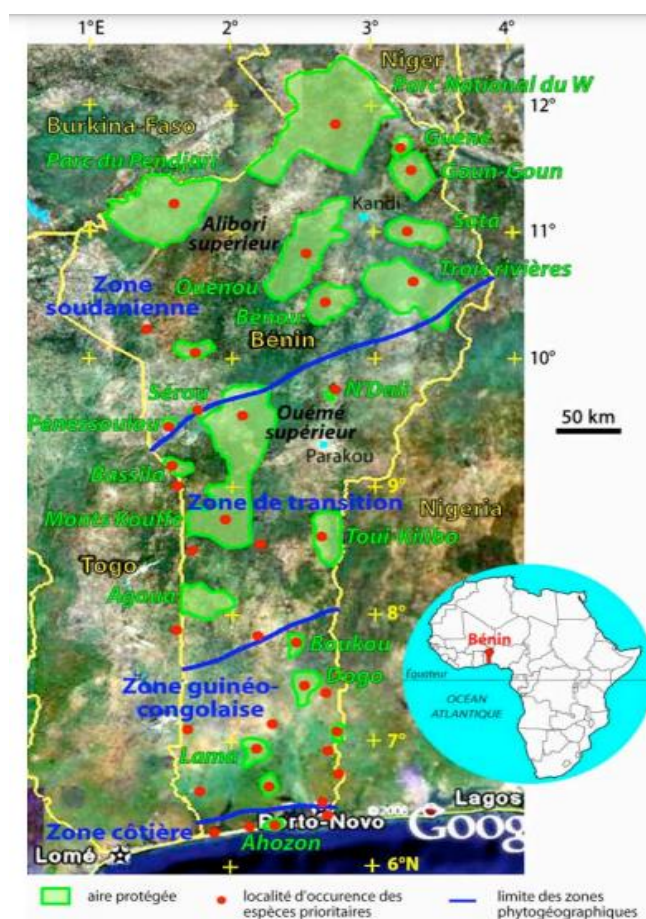
<sup>364</sup> C. MENGUE-MEDOU, *Les aires protégées en Afrique*.

logiciel Google Earth, le taux de déforestation des forêts naturelles est estimé par cette organisation à plus de 31% pour la seule année de 2012<sup>365</sup>.

Compte tenu de l'importance des ressources biologiques des aires protégées du Bénin, de leur caractère transfrontalier<sup>366</sup> et des puits de carbones qu'elles constituent, nous montrerons en quelles termes se manifeste l'urgence écologique dans les forêts classées **(A)** et dans les réserves de biosphère du W et de la Pendjari qui font l'objet d'une protection soutenue de la part de l'Etat et des partenaires au développement **(B)**.

### A - L'urgence écologique dans les forêts classées

Dans le but de constituer des réserves forestières et de les soustraire à la dégradation, l'administration coloniale avait procédé, entre 1941 et 1952, au classement de 58 massifs forestiers (cf. annexe 6) couvrant une superficie totale de 27.000 km<sup>2</sup>, soit 19 % du territoire national. Ces réserves forestières comprennent des forêts classées (1.338.450 ha), des périmètres de reboisement (4.500 ha), des parcs nationaux et des zones cynégétiques (503.000 ha). Les forêts classées sont menacées à double titre, par les atteintes à leur intégrité physique **(1)** et l'extinction de leurs ressources biologiques du fait du braconnage, de la transhumance et de l'exploitation forestière **(2)**. La carte n° 10 donne la situation géographique des forêts classées et des aires protégées du Bénin.



**Carte 10 :** Situation géographique des forêts classées et aires protégées du Bénin  
**Source :** A. C. ADOMOU et al., *Distribution des aires protégées*.

<sup>365</sup> <http://lautrefraternite>

<sup>366</sup> Les aires protégées du Bénin appartiennent au Complexe W, Arly et Pendjari partagé entre le Bénin, le Burkina et le Niger.



## 1 - Des atteintes à l'intégrité physique des domaines classés de l'Etat

Les forêts classées du pays font en majorité, l'objet d'une réappropriation de la part des populations riveraines. Les arrêtés de classement indiquent clairement l'année de classement, l'étendue des forêts classées ainsi que les coordonnées géographiques ou les indications physiques permettant de les identifier assez facilement.

Le premier classement intervenu dans le pays, concerne la forêt d'Agrimey située dans la région d'Abomey et qui a une superficie estimée à 2800 hectares. L'Arrêté n°1671 S.E. du 12-05-1941 portant classement de la forêt d'Agrimey ne mentionne pas de façon précise sa superficie mais, donne des indications physiques permettant d'en connaître l'étendue. Cet arrêté a soustrait de ce domaine désormais classé, les plantations de caféiers existant avant le classement (article 2). L'arrêté a également maintenu, le libre exercice des droits d'usage portant sur l'exploitation et l'entretien des palmiers à huile, le droit de pêche et le droit de chasse qui fait l'objet d'un cantonnement et qui s'exerce par battues uniquement et conformément à un règlement aménagement arrêté par le Gouverneur (Article 3). En contrepartie de ces droits d'usage, les collectivités indigènes riveraines avaient l'obligation de procéder chaque année, à l'incinération des herbages à la limite de la forêt classée sous peine de sanction. A partir de 1942, le rythme de constitution des forêts classées a gagné en nombre et importance. Le classement s'étend au nord du pays avec la constitution de huit (08) forêts classées dont deux d'entre elles (Guéné et Toui-Kilibo) ont vu leur superficie augmentée par arrêté du gouverneur général en 1943. Les classements des forêts se sont poursuivis à ce rythme jusqu'en 1952, année à laquelle la colonie dahoméenne compte une cinquantaine de forêts classées.

A l'indépendance du pays, il n'y a pas eu d'autres classements de forêts alors que la disponibilité foncière le permettait<sup>367</sup>. La loi n°93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts offrait pourtant, la possibilité de classer les forêts nécessaires pour stabiliser le régime hydrographique et le climat, satisfaire les besoins du pays en produits forestiers et connexes, préserver les sites et conserver la nature (article 11). Dans le même sens, la loi sur la faune permet également de créer d'autres aires protégées dans les parties du territoire national qui s'y prêtent en vue de préserver les habitats des animaux sauvages et de promouvoir la mise en valeur de la faune (article 13).

Malgré toutes ces opportunités pour la mise en place de nouvelles forêts classées ou des aires protégées, force est de constater que les seules forêts classées et autres aires protégées sont celles héritées de la colonisation. Néanmoins, le législateur a décidé que les forêts et autres aires protégées antérieurement classées gardent leurs statuts de domaines forestiers de l'Etat. Ce sont ces forêts coloniales qui font aujourd'hui, l'objet d'atteintes multiples. Bien que les limites de ces forêts classées soient connues et mentionnées dans des arrêtés de classement, la première grande menace de ces domaines classés reste le non-respect de leur intégrité physique. En effet, sous l'effet de la pression démographique, de l'exploitation forestière et de l'urbanisation, plusieurs forêts classées ont complètement disparu notamment dans le sud du pays où la pression démographique est plus forte et l'urbanisation plus rapide. Comme le montre la carte n° 10, les forêts classées de l'Atlantique, Setto, Ouèdo, Agrimey et Logozohouè ont complètement disparu. Ce fut également le cas, des périmètres de

---

<sup>367</sup> Les diagnostics fonciers réalisés dans plusieurs régions du pays mentionnent des libres installations récentes donnant droit à des maîtrises foncières et environnementales endogènes ont été observés (Rapports de diagnostics fonciers PGRN 1994, PFR-MCA 2008).



reboisement de Natitingou, Parakou, Abomey et Sèmè qui ont fait l'objet de morcellements administratifs.

## **2 - Des pertes en ressources biologiques dans les domaines forestiers de l'Etat**

Les atteintes à l'intégrité physique des forêts classées s'accompagnent généralement de la perte de leurs ressources biologiques. Plusieurs rapports indiquent l'urgence de développer des stratégies pour freiner la dégradation des ressources fauniques et floristiques du Bénin. Le Quatrième rapport national du Bénin de la Convention des Nations Unies sur la Diversité Biologique (MEPN, 2009 :31) mentionne, sur la base des travaux d'Adomou (2005), que la flore du Bénin compte déjà une espèce éteinte (le *Dodonea viscosa*) et que 280 autres espèces sont menacées de disparition. Parmi ces espèces, 19 d'entre elles sont d'intérêt régional pour la conservation et 10 sont inscrites sur la liste rouge de l'IUCN. Les familles des Leguminosae, Rubiaceae, Apocynaceae, Euphorbiaceae, Meliaceae et Annonaceae sont les plus menacées au Bénin. Des travaux effectués sur des espèces médicinales dans la forêt classée des Monts Kouffé ont montré que les populations de *Burkea africana* Hook.f., *Lannea barteri* (Oliv.) Engl., *Lophira lanceolata* Van Tiegh. Ex-Key, *Maranthos polyandra* (Benth.) Prance et *Parkia biglobosa* (Jacq.) R. Br ex G. Don présentent de faibles capacités de renouvellement et des structures typiques des populations relativement très vulnérables aux pressions anthropiques.

La dégradation du couvert forestier a atteint respectivement 70 %, 60 % et 88% dans les forêts classées de l'Ouémé supérieur, de Kétou et de Dogo entre 1949 et 1998. (Houndagba, 2007 :375). Cette dégradation est estimée à 41 % dans la forêt classée de l'Alibori Supérieur entre 1975 et 1998 (Arouna, 2002, cité par Houndagba), 45 % dans la zone cynégétique de la Djona entre 1975 et 1997 (Saliou, 2001, cité par Houndagba), 28 % dans la forêt classée de Wari-Marou (Adéyèmi, 2003, cité par Houndagba). Les forêts classées d'Itchède et de Pahou ont également connu une évolution régressive qui est passée pour la première, de 99,07 % en 1982 à 68,57 % en 2015 et pour la deuxième, au cours de la même période, de 71,47 % à 39,15%<sup>368</sup>.

L'évolution régressive du couvert forestier se double d'une diminution du potentiel ligneux. La carbonisation constitue le facteur le plus important qui contribue à la disparition des ligneux. Dans la forêt classée d'Agoua, cette activité de carbonisation a participé à hauteur de 45% à la dégradation de ce domaine classé<sup>369</sup>. La dégradation du couvert forestier a aussi affecté les animaux sauvages soumis à un braconnage sévère dans les forêts classées de l'Ouémé supérieur, de Kétou et de Dogo. Sur une soixantaine d'espèces animales (mammifères, oiseaux et reptiles) signalés par les populations riveraines, plusieurs ont déjà disparu, comme le crocodile du Nil (*Varanus crocodylus niloticus*), le crocodile nain (*Osteolemus tetrapis*), l'hyène tachetée (*Crocuta crocuta*), le cob de Buffon (*Kobus kob*), le guépard (*Acinonyx jubatus*), le lion (*Panthera leo*)<sup>370</sup>.

## **B - L'urgence écologique dans les réserves de biosphère du W et de la Pendjari**

Les réserves de biosphère du W et de la Pendjari font l'objet d'une attention soutenue de la part des pouvoirs publics et de la communauté internationale à cause de leur originalité (1). Malgré cette attention particulière sous-tendue par des actions de protection impliquant les populations riveraines, ces aires protégées, à l'instar des forêts classées et des périmètres de

<sup>368</sup> O. Arouna et al. *Analyse comparative de l'état de conservation des forêts*, p.135.

<sup>369</sup> B. H. A. Tenté, *Carbonisation et dégradation des ligneux de la forêt classée d'Agoua*, p. 112.

<sup>370</sup> C. J. Houndagba et al. *Dynamique des forêts classées*, p.376.

reboisement, sont également soumises à des atteintes contre leur intégrité physique et leurs ressources biologiques. L'exploitation forestière, le braconnage des grands mammifères, la transhumance transfrontalière, l'extension des champs de coton à l'intérieur des réserves de biosphère sont autant de facteurs de vulnérabilité des diversités biologiques qui conduisent à la crise écologique (2).

### 1 - Des réserves de biosphère originales

Les deux parcs nationaux du W et de la Pendjari ayant statut de réserve de biosphère et de Bien du patrimoine mondial ont été classés domaines forestiers de l'Etat pendant la colonisation (a) Ces deux aires protégées présentent beaucoup d'originalités justifiant que des mesures juridiques soient prises pour assurer une meilleure conservation de leurs diversités biologiques (b).

#### a) Les aires protégées du W et de la Pendjari

Les aires protégées du W Bénin et de la Pendjari et leurs périphéries sont situées aux confluences du Niger et du Burkina-Faso<sup>371</sup>. Ces deux aires protégées forment un bloc uni et semblent faire un bouclier contre l'avancée du désert du fait de leur position par rapport aux pays sahéliens. Elles sont constituées pour la première, du Parc National «W » du fleuve Niger (579 000 ha) et de la Zone Cynégétique de la Djona (115 000 ha) et pour la deuxième, du Parc National de la Pendjari (275 000 ha), de la Zone tampon n°1 ou zone Cynégétique de la Pendjari (175 000 ha), de la Zone tampon n°2 ou Zone Cynégétique de l'Atacora (122 000 ha) et de Zone tampon n°3 (177 000 ha) correspondant à la zone d'occupation contrôlée<sup>372</sup>. Ces deux aires protégées qui totalisent une superficie d'environ 1 276 000 ha, soit 11% du territoire national, place le pays largement au-dessus de la moyenne mondiale. Bien que contiguës (voir carte 11 ci-dessous), les aires protégées du W et de la Pendjari créées pendant la période coloniale, ont vu leur statut évolué différemment dans le temps.

Le parc Pendjari obtient par classement en date du 13 décembre 1954, le statut de "Réserve partielle de faune de la Boucle de Pendjari"<sup>373</sup>. Il est érigé par en parc national le 6 mai 1961<sup>374</sup> et en Réserve de Biosphère le 21 mars 1994<sup>375</sup>. Le 07 juillet 2017, la réserve de biosphère de la Pendjari ainsi que le bloc écologique constitué par les trois parcs du W (Bénin, Burkina et Niger) ont été inscrite sur la liste des Sites du Patrimoine Mondial. Le Parc National "W" a été créé par arrêté du Gouverneur général le 03 décembre 1952<sup>376</sup>. Il est inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 1996 et constitué en tant que partie intégrante de la Réserve de biosphère transfrontalière de la région du W en 2002.

La carte n° 11 ci-dessous donne la situation géographique de ces deux parcs au sein du complexe W-Arly-Pendjari.

<sup>371</sup> Entre les latitudes 10°35' et 12°25' N et entre les longitudes 1° et 3°15' E.

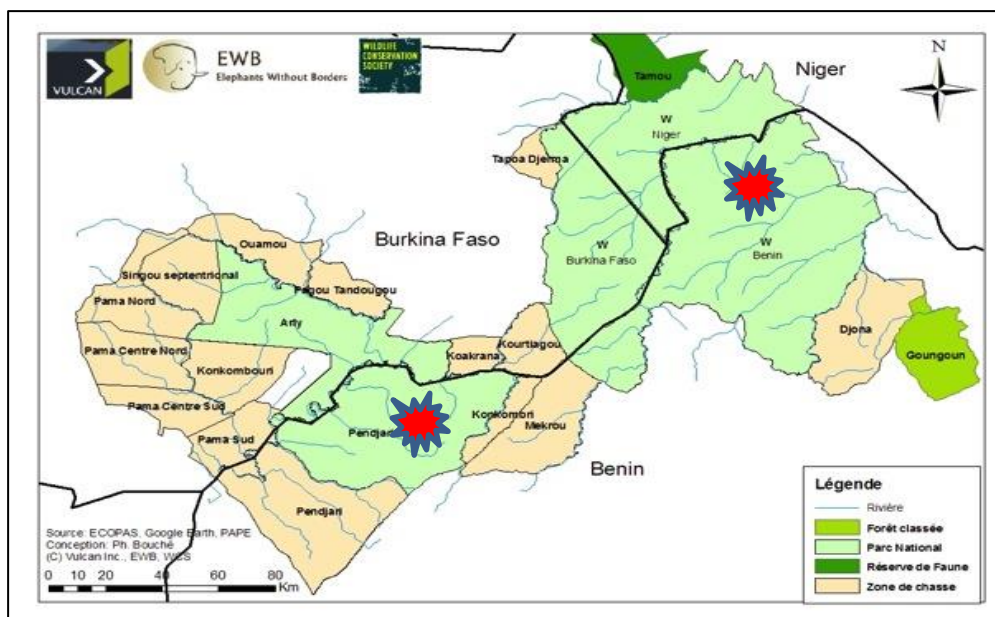
<sup>372</sup> Article 2 du décret 94-64 portant classement du Parc Pendjari en Réserve de Biosphère.

<sup>373</sup> Arrêté n° 8884 S.E. du 13 décembre 1954 portant classement de la réserve partielle de faune de la Boucle de Pendjari (JO/AOF 1954 p. 2169).

<sup>374</sup> Décret n° 132 PR/MAC/EF du 6 mai 1961, portant constitution en parc national dit « Parc national de Pendjari », de la forêt classée et réserve totale dite « Réserve totale de faune de la boucle de la Pendjari » (JO/Dy 1961 p.353).

<sup>375</sup> Décret n° 94-64 du 21 mars 1994, portant classement du Parc National de la Pendjari en Réserve de la Biosphère.

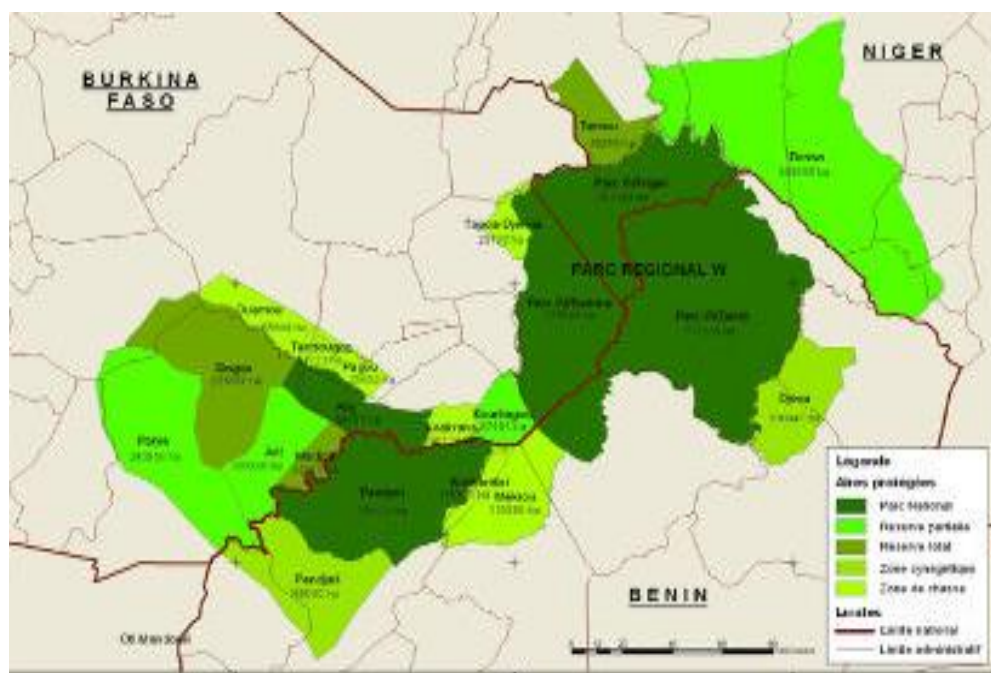
<sup>376</sup> Arrêté n°7640 S.E. du 03 décembre 1952 portant classement de la réserve totale du W du Niger, Cercle de Kandi (JO AOF 1952, p. 1737).



**Carte 11:** Situation des aires protégées du W et de la Pendjari dans le complexe WAP  
**Source :** CENAGREF et Office National des Aires Protégées, 2016

#### b) L'originalité des aires protégées du W et de la Pendjari

L'originalité des aires protégées du «W» et de la Pendjari est d'abord relative à leur caractère transfrontalier. Le Parc «W» est le seul parc en Afrique à être à cheval sur les trois pays du Bénin, du Burkina-Faso et du Niger. Ce bloc transfrontalier d'aires protégées couvre plus de 10 290 kilomètres carrés répartis entre le Bénin (5680 Km<sup>2</sup>), le Burkina Faso (2350 km<sup>2</sup>) et le Niger (2200 km<sup>2</sup>), auxquels il faut ajouter diverses réserves ou forêts classées plus ou moins adjacentes. Le Parc National de la Pendjari est également transfrontalier et forme avec le Parc d'Arly au Burkina-Faso, le bloc écologique transfrontalier de réserve de biosphère. La carte n°12 présente le complexe transfrontalier du W, Arly et Pendjari.



**Carte 12:** Bloc écologique du Complexe W, Arly et Pendjari (WAP)  
**Source :** CENAGREF et Office National des Aires Protégées, 2016

L'originalité de ces deux aires protégées tient également au fait que la région du « W » et celle de la Pendjari constituent un réservoir exceptionnel de biodiversité typique de l'Afrique soudano-sahélienne avec plus de 80 espèces de mammifères, au moins 300 espèces d'oiseaux dont 37 rapaces, une dizaine de grands reptiles et au moins 152 espèces de poissons<sup>377</sup>.

La flore de la Réserve de Biosphère de la Pendjari est représentée par 802 espèces végétales réparties 428 genres et 103 familles. La faune comporte la plupart des espèces de grands mammifères typiques de la bande soudanienne d'Afrique de l'Ouest. On y rencontre différentes espèces d'antilopes ainsi que des espèces déjà disparues ou menacées dans une grande partie de la région, comme l'éléphant (*Loxodonta africana*), le buffle (*Syncerus caffer brachyceros*), le lion (*Panthera leo*), le guépard (*Acinonyx jubatus*), le lycaon (*Lycaon pictus*), et le léopard (*Panthera pardus*).

Parmi la diversité d'antilopes présentes, on trouve : cobe de Buffon (*Kobus kob*), redunca (*Redunca redunca*), cobe defassa (*Kobus ellipsiprymnus defassa*), hippotrague (*Hippotragus equinus koba*), bubale (*Alcelaphus buselaphus major*), damalisque (*Damaliscus lunatus korrigun*), guib harnaché (*Tragelaphus scriptus scriptus*), céphalophe de Grimm (*Sylvicapra grimmia*), céphalophe à flancs roux (*Cephalophus rufilatus*), ourébi (*Ourebia ourebi*). On y rencontre aussi, le phacochère (*Phacochoerus africanus*), l'hippopotame (*Hippopotamus amphibius*), le babouin (*Papio anubis*) et le patas (*Erythrocebus patas*) qui contribuent ainsi à la richesse de la diversité de la grande faune<sup>378</sup>.

Dans la réserve de biosphère du W, on rencontre également l'éléphant (*Loxodonta africana*), le buffle (*Syncerus caffer brachyceros*) et l'hippotrague rouan (*hippotragus equinus koba*). En dehors de ces espèces, on rencontre également, le cobe de Buffon (*Kobus kob*), le cobe defassa (*Kobus ellipsiprymnus defassa*), le phacochère (*Phacochoerus africanus*), le chacal doré (*Canis aureus*), le guib harnaché (*Tragelaphus scriptus scriptus*), le céphalophe (*Sylvicapra grimmia*), des patas (*Erythrocebus patas*), et vervet (*Chlorocebus aethiops*) (PCC-SAP Kandi, 2015-2019 :8).

L'évolution des statuts des deux aires protégées est enfin favorisée par la volonté de l'Etat béninois de mettre en œuvre les nouvelles orientations des politiques d'aménagement contenues dans les instruments juridiques internationaux (voir tableau ci-dessous). Le Bénin dispose par conséquent d'un arsenal juridique impressionnant non seulement par la qualité des textes mais également par leur grand nombre. La mise en œuvre de ces différentes conventions a permis au Bénin d'obtenir plusieurs labels au plan international. Ainsi, l'ensemble formé par le Parc National de la Pendjari et ses zones cynégétiques a accédé aux statuts de Réserve de Biosphère de la Pendjari (juin 1986) et de Patrimoine mondial de l'UNESCO (juillet 2017). Le Parc National du W Bénin et les Parcs Nationaux du W Burkina Faso et du W Niger forment un vaste ensemble écologique ayant acquis le statut de Réserve de Biosphère Transfrontalière du W du Niger. En souscrivant à la Convention Ramsar, le Bénin a pu obtenir un statut international de protection pour le Site Ramsar 1 668 du Complexe W (895 480 ha) et le Site Ramsar 1 669 de la Zone humide de la rivière Pendjari (144 774 ha). Parmi les fonctions importantes des réserves de biosphère figure en bonne place, leur rôle dans le développement économique et social respectant la nature et la culture locale. Cette fonction implique que la population prenne une part active à la gestion durable des territoires

<sup>377</sup> A. P. OUDE, "Problématique de la gestion des aires protégées au Bénin", p.8.

<sup>378</sup> CENAGREF, *PAGP RBP 2016 – 2025*, p 34.



et soit impliquée dans les prises de décision. Malgré ces divers atouts, les aires protégées du W et de la Pendjari sont soumises à des pressions de nature à compromettre leur viabilité.

Tableau 6: Quelques conventions internationales sur l'environnement ratifiées par le Bénin

| Conventions                                                                                              | Date de ratification       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Convention sur la diversité biologique                                                                   | 30 juin 1994               |
| Convention sur les zones humides, habitats des oiseaux d'eau                                             | 20 janvier 2000            |
| Convention sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel                                  | 14 septembre 1982          |
| Convention relative à la conservation des espèces appartenant à la faune sauvage                         | 1 <sup>er</sup> avril 1986 |
| Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction | 28 mai 1984                |
| Mémorandum d'accord sur la conservation des tortues marines de la façade atlantique de l'Afrique         | 1999                       |
| Convention phytosanitaire pour l'Afrique                                                                 | 1 <sup>er</sup> avril 1974 |
| Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques                                       | 30 juin 1994               |
| Convention-Cadre des Nations Unies sur la Désertification                                                | 30 juin 1994               |
| Protocole de Kyoto                                                                                       | 25 février 2002            |
| Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants                                         | 2001                       |
| Convention de Bamako sur les déchets dangereux                                                           | 11 janvier 1991            |
| Protocole de Montréal sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone                             | 16 mars 1993               |

## 2 - La nature de l'urgence écologique dans les réserves de biosphère de la Pendjari et du W

Les réserves de biosphère du Bénin n'échappent pas aux mêmes crises écologiques déjà signalées dans les patrimoines fonciers communs et dans les forêts classées. Ces crises écologiques sont de nature à mettre en péril l'avenir des derniers réservoirs de diversités biologiques du pays. Le Plan d'Aménagement et de Gestion Participatif 2016-2021 du Bloc Transfrontalier Arly-Pendjari (CENAGREF et OFINAP, 2016 :8), indique une dégradation évidente des habitats et des populations fauniques aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des aires protégées (Clerici et al, 2007) du bloc Arly-Pendjari. Cette dégradation est le résultat des tendances d'assèchement du climat ainsi que les pressions anthropiques croissantes, alimentées par une croissance démographique importante (Bouché, 2012).

Les pressions anthropiques se traduisent par une avancée du front agricole (Clerici et al., 2007), la pollution des eaux et des sols (Soclo, 2003), le braconnage, le commerce illégal de produits issus de la faune, l'envahissement par les bergers et le bétail transhumant (Bouché et al., 2004, 2015) et le déclenchement des feux sauvages néfastes à la production des pâturages essentiels aux grands herbivores pendant les saisons sèches (Lungren, 1997). La Réserve de biosphère du W n'échappe également pas à toutes ces contraintes selon le Plan d'Aménagement et de Gestion 2017-2026. Bien que ces deux aires protégées soient confrontées à des menaces identiques, les manifestations de celles-ci sont présentées séparément pour faire ressortir quelques spécificités liées à la Pendjari **(a)** et au W **(b)**.



### a) L'urgence écologique dans la réserve de biosphère de la Pendjari

L'urgence écologique se traduit dans la réserve de biosphère de la Pendjari par la superposition des droits fonciers (Etat et communautés riveraines) et les atteintes directes sur les ressources biologiques. Dans le premier cas, les villages riverains notamment ceux de l'axe Tanguiéta-Batia, sont coincés entre les limites de la réserve et la chaîne montagneuse de l'Atacora. Le déguerpissement des populations lors de la constitution du parc n'avait pas été suivi de la résolution des questions foncières des populations autochtones et de l'envergure spatiale des villages administratifs. Aujourd'hui, ces villages riverains situés en plein cœur de la zone d'occupation contrôlée, soulèvent des revendications foncières de plus en plus fortes. Ces différentes revendications foncières constituent une menace potentielle pour l'intégrité physique du parc et ses ressources biologiques. Cette problématique peut trouver sa solution dans une approche territoriale de gestion des ressources naturelles que nous abordons dans la deuxième partie de notre travail. La problématique d'une régulation juridique foncière et environnementale se pose avec acuité dans les réserves de biosphère. A la menace de superposition des droits anciens sur le domaine forestier immobilier de l'Etat, il faut adjoindre celle relative à la dégradation de ses ressources naturelles. La coupe illégale de bois d'œuvre ou dans un but d'installation des champs constitue une sérieuse menace pour les écosystèmes et les biotopes.

Une mission conjointe d'une dizaine de jours des éco gardes du parc national de la Pendjari, des chasseurs professionnels locaux et de l'Union des associations villageoises de gestion des réserves de faune a permis d'arrêter un camion transportant 50 éléments de bois et de saisir le long de la chaîne de l'Atacora et de la forêt de Bondjagou, 1073 autres éléments de bois de pterocarpus et afzelia deux espèces intégralement protégées (GIZ-ProAgri Pendjari, 2016 : 2). Au cours de la période de 2012 à 2017, 161 infractions commises dans la réserve de biosphère de la Pendjari ont été officiellement enregistrées au niveau de la Direction du Parc National Pendjari (DPNP). Les infractions enregistrées concernent le braconnage, l'exploitation forestière illégale, le pâturage illégal et la pêche illégale. La figure n° 3 montre l'évolution de ces quatre types d'infractions au cours de la période de janvier 2012 à décembre 2017 obtenue à partir des données de la direction du parc et confortée par des enquêtes de terrain et le répertoire des infractions au niveau du tribunal de première instance de Natitingou.

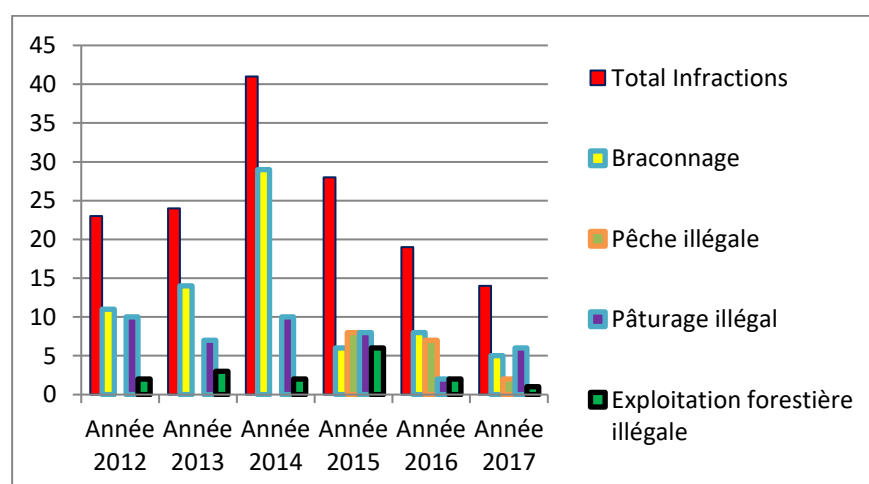


**Figure 3:** Types d'infractions et leur variation.

**Source :** Enquête de terrain, 2017.

Le braconnage constitue la principale menace qui pèse sur le parc. Les espèces fréquemment braconnées sont l'éléphant (*Loxodonta africana*), le buffle (*Syncerus caffer*), l'hippopotame (*hippopotamus amphibius*), le cob de Buffon (*Kobus kob*), le cob Defassa (*Kobus ellipsiprymnus defassa*), le céphalophe de grimm (*Sylvicapra grimmia*), le cob Redunca (*Redunca redunca*), le guib harnaché (*Tragelaphus scriptus*), le céphalophe à flanc roux (*Cephalophus rufilatus*), l'ourébi (*Ourebia ourebi*), l'hippotrague (*Hippotragus equinus*), le bubale (*Alcelaphus bucelaphus*), et le damalisque (*Damaliscus korrigum*). Le braconnage a connu une évolution en dent de scie au cours de la période de 2012 à 2017.



**Photo 2:** Photo d'un éléphant mort  
**Source :** Enquête sur le terrain, mai 2017

La pression du braconnage est remontée de 8% à 11% à la fin de ce programme avant de redescendre à 7% avec la mise en œuvre du contrat de délégation de gestion du parc conclu entre le Bénin et African Parks Network en mai 2017. La figure n° 4 montre la régression du braconnage sur la période de 2012 à 2017.

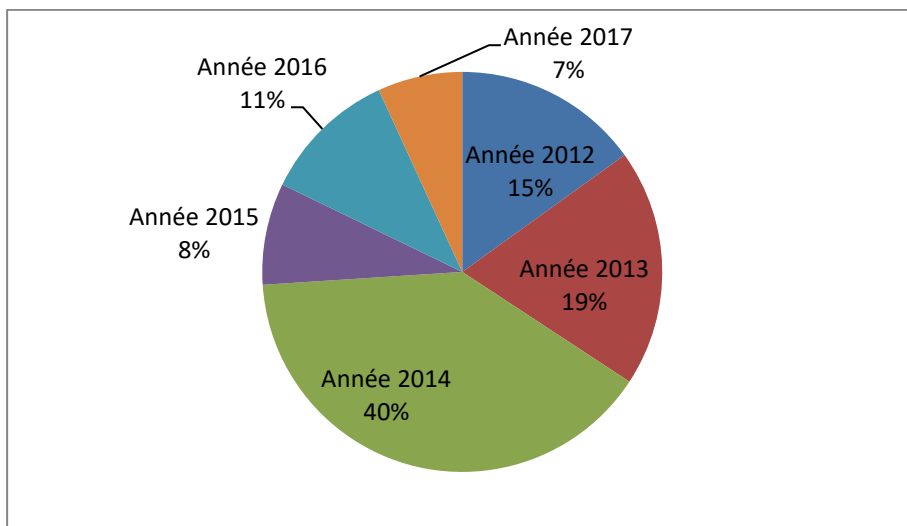


**Figure 4:** Evolution régressive du braconnage (2012 - 2017).  
**Source :** Enquête de terrain, 2017.

Les infractions contre la faune sauvage sont suivies en importance par le pâturage illégal (22%) opéré par des transhumants étrangers et des pasteurs locaux. L'exploitation forestière occupe 14% des infractions et la pêche illégale 10%. La photo ci-dessous révèle l'ampleur de

l'exploitation forestière illégale dans la forêt de Bondjagou à l'intérieur de la réserve de biosphère de la Pendjari.



**Photo 3:** Photo exploitation forestière dans le parc Pendjari.

**Source :** Photo exploitation forestière dans le parc Pendjari, janvier 2016.

La variation du volume des infractions obtenues à partir des rapports ou des points de délits (DPNP de 2012 à 2017) est donnée par la figure 5 suivante.

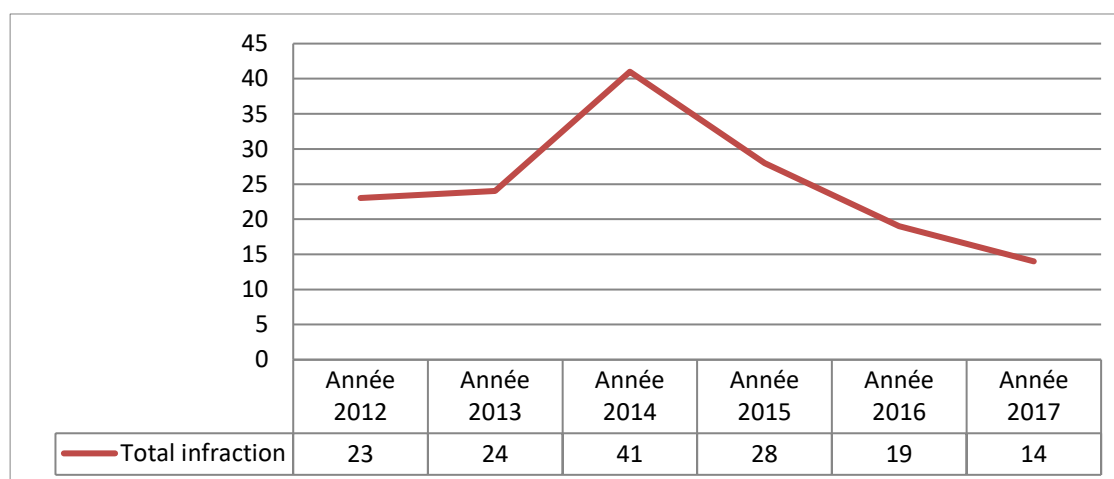


**Figure 5:** Evolution du volume des infractions.

**Source :** Enquête de terrain et rapports DPNP et ProAgri Pendjari, 2017.

La figure 5 est réalisée à partir des données issues des rapports de patrouilles de lutte anti-braconnage de la Direction du Parc National de la Pendjari et des rapports du ProAgri Pendjari. Elle montre que les infractions contre la faune ont atteint un seuil critique en 2014 pour retomber progressivement en 2017. L'année 2014 qui a enregistré le plus de menaces pour la réserve, correspond à la période de la crise institutionnelle intervenue aux niveaux des acteurs étatiques, communaux et de l'Union des associations villageoises de gestion des réserves de faune. La résolution de cette crise par le Médiateur de la République<sup>379</sup> a certainement permis de réduire sensiblement la pression anthropique sur les ressources biologiques du Parc.

La crise opposait des dissidents de l'Union des associations villageoises de gestion des réserves de faune de la Pendjari soutenus par les autorités communales de Matéri et de Tanguiéta et le Centre National de Gestion des Réserves de Faune. La suspension des

<sup>379</sup> Institution de l'Etat chargée de la médiation.

associations villageoises de gestion des réserves de faune des deux réserves, par arrêtés communaux, a été suivie d'un relâchement des activités des patrouilles de lutte anti-braconnage. Cette tendance évolutive obtenue à partir des données officielles cache cependant une grande disparité avec la réalité des infractions sur le terrain. La réalité est plus alarmante. Par exemple, 27 carcasses d'éléphants tués par les braconniers ont été recensées en 2015 et 17 autres en 2016.

La situation du braconnage des éléphants, la qualité et la fiabilité des données collectées qui alimentent les données MIKE<sup>380</sup> sont une question préoccupante comme le témoignent les données du rapport national MIKE concernant la Pendjari de 2003 à 2015 (102 carcasses de 2003 à 2015 suivant la *Table 1 : Number carcasses reported by type of death by year*, page 2) et le rapport de l'inventaire aérien de 2015 (84 carcasses en 2015 suivant le Tab 7. Estimation du nombre de carcasses d'éléphant, page 21)<sup>381</sup>. A toutes ces menaces, il faut ajouter, les exploitations forestières illégales, l'avancée des fronts agricoles aggravée par la culture extensive du coton conventionnel, la carbonisation et les bois de feux destinés à la commercialisation.

#### **b) L'urgence écologique dans la réserve de biosphère du W**

La réserve de biosphère du W Bénin est confrontée à plusieurs types de menaces. La persistance du braconnage des grands mammifères, l'avancée du front agricole, la transhumance nationale et internationale, la prospection minière, les feux de végétation incontrôlés, l'exploitation forestière, la pollution des sols et des eaux par de l'utilisation massive des pesticides et autres intrants chimiques sont des facteurs d'origine anthropique qui menacent dangereusement la biodiversité de cette aire protégée (PAPE, 2016).

L'intérêt écologique national est gravement menacé par l'augmentation des emblavures cotonnières et l'utilisation de quantités très importantes de pesticides chimiques agricoles. La mesure de la gravité de la menace repose d'abord sur l'analyse de l'occupation des terres dans le bassin cotonnier de l'Alibori, un département qui vient en tête de la production cotonnière et qui abrite en même temps l'aire protégée la grande du pays à savoir la réserve de biosphère du W.

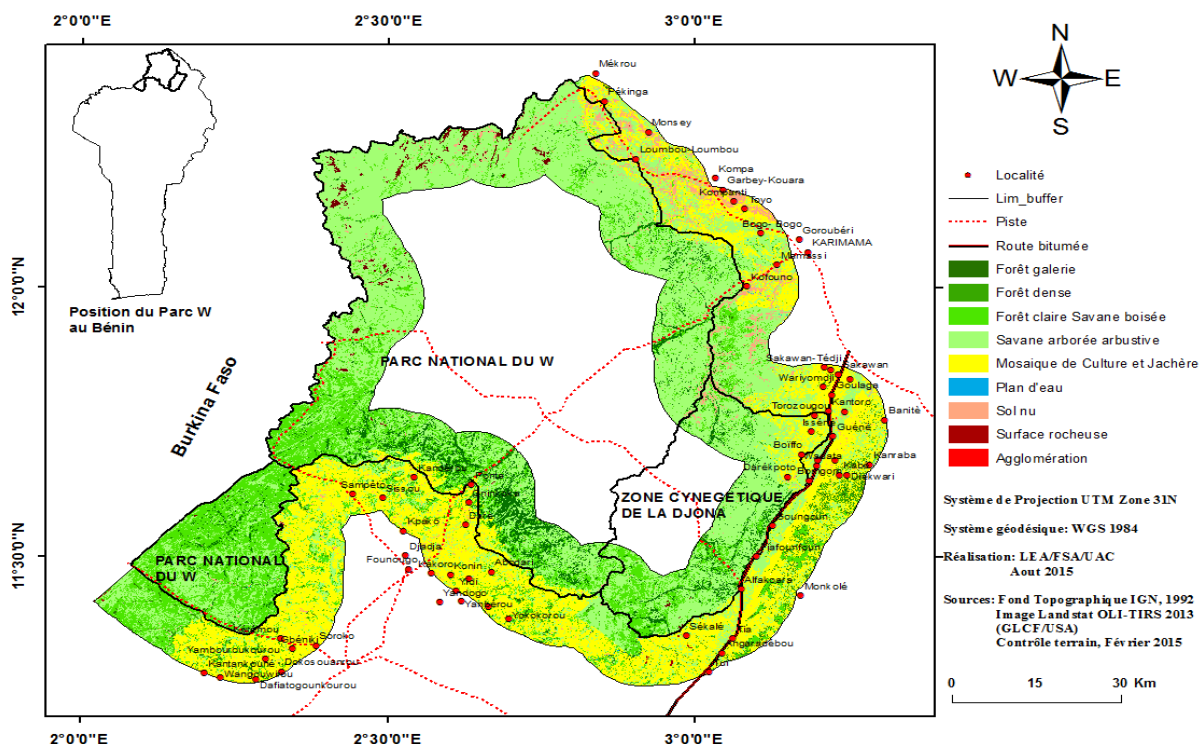
L'analyse des menaces sur l'intérêt écologique est faite à partir des images satellitaires réalisées sur l'occupation des sols relevant des patrimoines fonciers communs et leur projection sur les vingt et quarante ans à venir. La carte d'occupation des terres dans un buffer zone de 10 km autour des limites du parc en 2013 (cf. carte n° 13) indique dans toutes les communes riveraines du parc de fortes avancées des cultures et des jachères bien au-delà des terres des particuliers. Ceci traduit une forte dégradation des ressources biologiques des patrimoines fonciers communs d'une part, et une progression inquiétante des champs vers la réserve de biosphère menaçant du coup l'intérêt écologique national.

---

<sup>380</sup> Monitoring the Illegal Killing of Elephants.

<sup>381</sup> Appui à l'analyse des données et informations issues de la lutte anti-braconnage et autres pratiques illégales dans la RBP, GIZ ProAGRI/Pendjari, juin 2016.

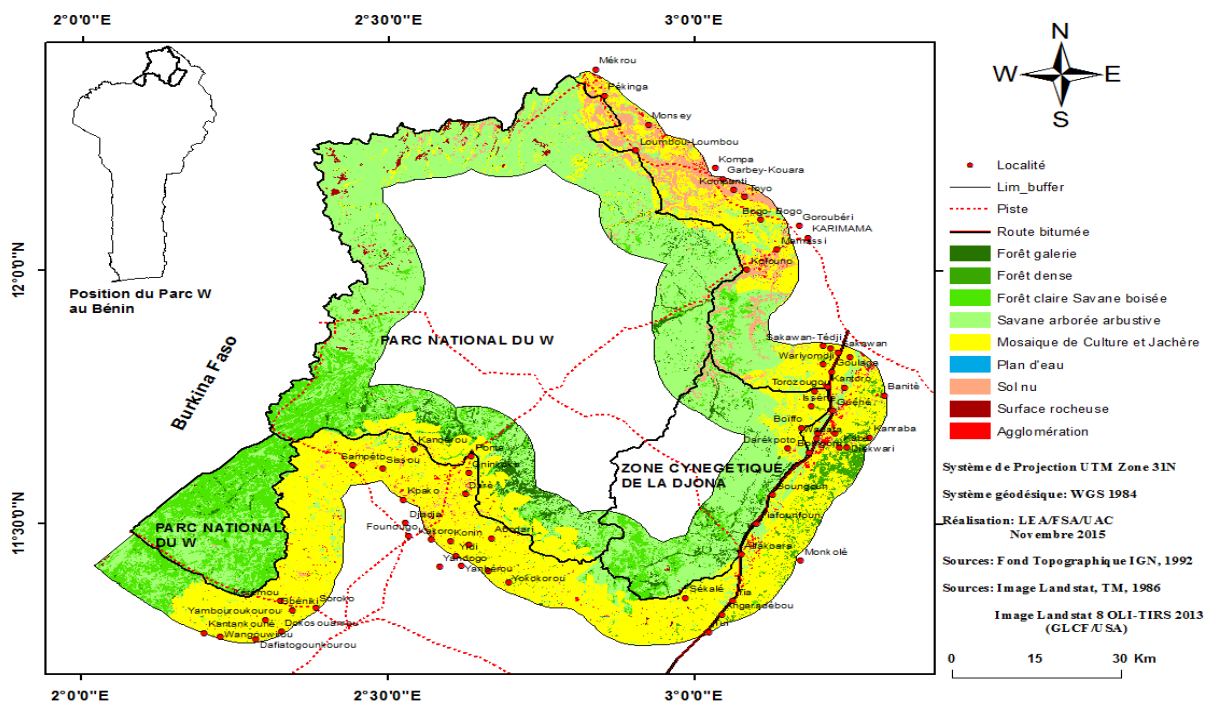




**Carte 13 :** Carte d'occupation des terres dans un buffer zone de 10 km

**Source :** G. L. Houéssou et al., *Modélisation de la dynamique spatio-temporelle*.

Une projection sur vingt ans (carte n° 14) de l'occupation des sols dans le même bassin cotonnier fait état du cliché très alarmant de la disparition des formations végétales notamment des forêts galeries, des forêts denses, des forêts claires et savanes boisées.



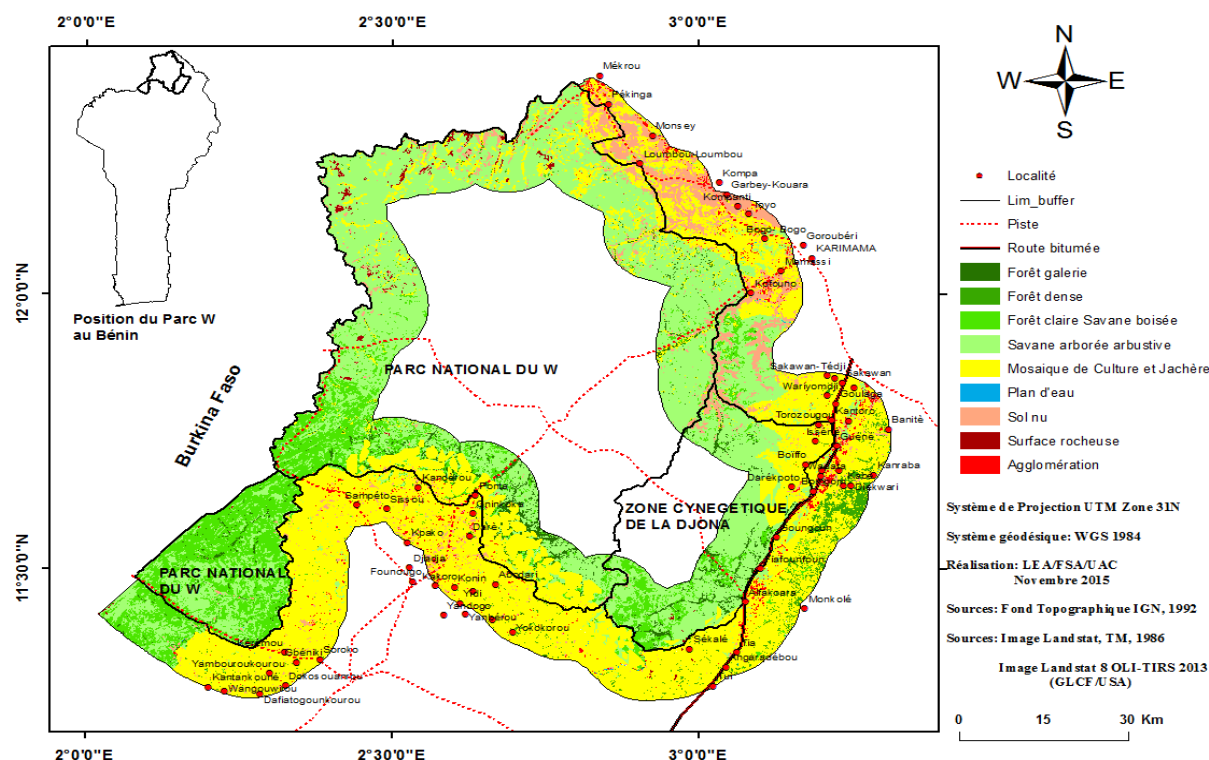
**Carte 14 :** Carte d'occupation des terres projetées dans un buffer zone de 10 km autour des limites du parc en 2033

**Source :** G. L. Houéssou et al., *Modélisation de la dynamique spatio-temporelle*

La situation est encore plus alarmante avec les résultats de la projection sur 2053 de l'occupation des sols jusqu'à la limite de la réserve. On constate que les dernières reliques de



savane arborée arbustive sont vouées à une disparition totale pour faire place à des champs de culture et des jachères (Carte n° 15).



**Carte 15:** Carte d'occupation des terres projetées dans un buffer zone de 10 km autour des limites du parc en 2053

**Source :** G. L. Houéssou et al., *Modélisation de la dynamique spatio-temporelle*

La mesure de la menace s'apprécie également dans la consommation dans le même bassin, des pesticides chimiques agricoles notamment dans les deux premières communes productrices de coton au plan national. La culture du coton consomme aussi de grandes quantités de pesticides chimiques. Au cours de la seule campagne 2008-2009, pour produire 210 000 tonnes de coton, plus de 1000 000 litres de pesticides chimiques ont été utilisés dans la seule commune Banikoara (CSPR, 2010).

A Gogounou, commune limitrophe de celle Banikoara et deuxième productrice de coton sur le plan national, une trentaine de pesticides chimiques agricoles sont été répertoriés. La plupart des matières actives sont le Glyphosate et l'Atrazine pour les herbicides et le Flubendiamide, le spirotétramate et les pyréthrinoides pour les insecticides et dont la toxicité pour l'homme et les animaux est prouvée (Adéchian et al., 2015).

La culture du coton a également un impact négatif sur les cultures vivrières par le développement des nuisibles et l'utilisation abusives des produits phytosanitaires normalement destinés au coton mais qu'on retrouve aussi dans les champs vivriers et maraîchers. Les auteurs, s'appuyant sur des études antérieurement réalisées, montre que la culture de coton consomme près de 90 % du marché des insecticides (Ton, 2001, cité par Adéchian et al., 2015), et 96 % des engrais chimiques (IFDC, 2015), les restes étant respectivement utilisés dans les cultures maraîchères et dans la culture de maïs (MAEP, 2005 ; Yèhouénou, 2005, cité par Adéchian et al., 2015). Toutes ces molécules chimiques libérées dans l'environnement s'infiltrant dans le sol ou ruissellent et rejoignent les écosystèmes aquatiques comme réceptacle final (Chao, 2009, cité par Adéchian et al., 2015).

Les plus dangereux, les organochlorés notamment, intègrent les chaînes alimentaires (Adigoun, 2002 ; Kan, 2007, cité par Adéchian et al., 2015) et les dégâts sont lourds pour les populations aquatiques en général et les espèces halieutiques en particulier (Agbohessi *et al*, 2012, cité par Adéchian et al., 2015). Face à l'ampleur des crises écologiques dans les patrimoines fonciers communs et les domaines forestiers de l'Etat, il est opportun de savoir les réponses apportées par le droit international de l'environnement et la législation nationale.

## **Section 2 - Les réponses des instruments juridiques nationaux et internationaux à l'urgence écologique**

Les crises écologiques engendrées par le développement de l'industrie constituent des leçons pour le législateur national pour repenser autrement le droit positif. La problématique est d'autant plus complexe que les aires protégées font aujourd'hui face à des menaces graves et multiformes. Dans un premier temps, nous analysons la réponse du droit international dans la prise en charge de l'urgence écologique (§1) et nous mesurons dans un deuxième temps, l'efficacité des instruments juridiques nationaux face aux crises écologiques menaçant la viabilité des ressources biologiques des réserves de biosphère de la Pendjari et du W (§2).

### **§ 1 - Le droit international face à l'urgence écologique**

Les instruments juridiques internationaux relatifs à l'environnement ont contribué dans une certaine mesure à l'amélioration des contenus des politiques et des stratégies nationales de conservation des ressources biologiques. Ils ont joué, face aux diverses atteintes contre l'environnement, un rôle de premier plan dans la prise de conscience du caractère d'intérêt général écologique de l'environnement (A) et surtout, de l'impérative nécessité de sauvegarder le droit des générations futures à un environnement sain et viable qui oblige les Etats à prendre des engagements (B).

#### **A - L'environnement : un intérêt général écologique défendu au niveau international**

La question de l'urgence écologique a été diversement abordée dans les instruments juridiques internationaux relatifs à l'environnement. La prise de conscience des atteintes à l'environnement s'est concrétisée sur le plan juridique au niveau international, par la prise de deux types d'instruments juridiques ; les uns ayant valeur de code de conduite et constitués des déclarations et des stratégies d'intervention (1) et les autres, ayant un caractère contraignant (2).

##### **1 - Une prise de conscience des Etats de l'urgence écologique**

Par la Déclaration de Stockholm sur l'environnement (1972), la communauté internationale a fait de la protection et de l'amélioration de l'environnement une priorité à laquelle doit s'attacher l'homme pour restaurer l'équilibre de la biosphère gravement perturbée. Le principe d'une dégradation des ressources biologique à l'échelle de la planète est ainsi admis. L'idée d'un développement durable transparaît dans le principe 2 de la Déclaration qui souligne la nécessité de préserver les ressources naturelles, notamment la flore et la faune dans l'intérêt des générations présentes et à venir, par une planification et une gestion attentive. Le principe 4 de la même déclaration indique également, la responsabilité particulière de l'homme « *dans la sauvegarde et la sage gestion du patrimoine constitué par la flore et la faune sauvages et de leur habitat, qui sont aujourd'hui gravement menacés* ».

Huit ans après la Déclaration de Stockholm sur l'environnement, la Stratégie mondiale de la conservation (1980) identifie les objectifs de la conservation et les conditions pour y parvenir. Le maintien des processus écologiques essentiels, l'utilisation durable des espèces et des

écosystèmes et préservation de la diversité biologique sont par conséquent réaffirmés pour faire face à la dégradation de l'environnement. La charte mondiale de la nature (1982) proclame un ensemble de principes au regard desquels tout acte de l'homme affectant la nature doit être guidé et jugé.

Le lien est établi entre la conservation et les activités de développement économique qui doivent tenir compte de la capacité de régénération des ressources biologiques et l'évaluation de l'impact des activités anthropiques sur la nature. La Stratégie pour l'avenir de la vie a été élaborée en 1991 par l'UICN, le PNUE et le WWF pour permettre l'utilisation durable des ressources naturelles. Cette Stratégie pour l'avenir recommande une série d'actions qui concernent entre autres, la préservation de la vitalité et de la diversité biologique, l'agriculture, l'élevage et les forêts.

La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992) quant à elle, préconise 27 principes qui servent à guider les actions, les politiques, les lois et les règlements permettant de maintenir l'intégrité de l'environnement et l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes, d'améliorer l'équité sociale et l'efficacité économique. Sous sa forme de source matérielle de droit, l'Agenda 21 constitue une référence importante pour le droit de la faune et des aires protégées<sup>382</sup>. Le chapitre 15 de l'Agenda est relatif à la préservation de la diversité biologique et, notamment, l'utilisation durable des ressources biologiques. L'Accord de Paris reconnaît, *«la nécessité d'une riposte efficace et progressive à la menace pressante des changements climatiques en se fondant sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles»*<sup>383</sup>.

## **2 - Des instruments juridiques contraignants pour faire face à l'urgence écologique**

La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992) en érigeant les questions d'environnement et de développement au rang des principales préoccupations de la communauté internationale, a fortement contribué à l'émergence du droit international de l'environnement. La volonté de défendre l'intérêt général écologique face aux graves atteintes contre l'environnement transparaît dans les principales conventions issues du sommet de Rio de 1992 et d'autres instruments juridiques internationaux antérieurs **(a)**. Il convient de se prononcer également sur la dimension développement durable que promeuvent ces divers instruments juridiques pour mesurer leur efficacité face à l'urgence écologique déclarée **(b)**.

### ***a) La mesure de l'urgence ou la volonté de la communauté internationale de défendre l'intérêt écologique mondial***

Les instruments juridiques internationaux sur l'environnement à caractère contraignant ont abordé diversement la question de l'urgence écologique **(i)** ainsi que la notion d'intérêt écologique **(ii)**.

#### **i) La mesure de l'urgence**

L'urgence écologique transparaît dans les conventions sur les changements climatiques, la diversité biologique et la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse ainsi que dans plusieurs autres instruments juridiques comme les protocoles Kyoto et de Carthagène, les conventions RAMSAR et du patrimoine culturel et naturel.

Dans la Convention sur la diversité biologique l'urgence est évoquée lorsqu'il y a un défaut de renseignement et de connaissance sur la diversité biologique ou lorsque des d'activités ou des

---

<sup>382</sup> FAO, 2001, 9

<sup>383</sup> Accord de Paris, p. 3.

événements d'origine diverses qui présenteraient un danger grave ou imminent pour la diversité biologique (Article 14 e). L'urgence est également requise dans l'identification des éléments constitutifs de la diversité biologique notamment pour ceux de ces éléments qui doivent faire l'objet de mesures de conservation ainsi qu'à ceux qui offrent de plus de possibilités en matière d'utilisation durable (Article 7 b). La convention sur les changements climatiques associe à l'urgence, les risques de perturbations graves ou irréversibles (article 3, principe 3).

La Convention sur la désertification en son article 10 prévoit le renforcement des dispositifs de prévention et de gestion des situations de sécheresse, y compris les plans d'intervention d'urgence aux niveaux local, national, sous régional et régional afin de prévenir et atténuer les effets de la sécheresse. Les Etats doivent s'engager à mettre au point des plans d'urgence pour atténuer les effets de la sécheresse, renforcer les capacités d'alerte précoce et d'intervention, instaurer une gestion plus rationnelle des secours d'urgence, procéder à la coordination et au renforcement des systèmes sous régionaux et régionaux d'alerte précoce et des plans d'urgence en cas de sécheresse et élaborer et mettre en œuvre des plans d'urgence pour atténuer les effets de la sécheresse.

L'urgence dans le Protocole de Carthagène est liée aux risques biotechnologiques dont la notification doit permettre de déterminer les interventions appropriées et de prendre les mesures nécessaires, y compris des mesures d'urgence (article 17). Dans la convention du Patrimoine Mondial, l'urgence fait référence à une nouvelle inscription sur la liste du patrimoine mondial en péril (Article 11 al 4) et à la priorité des interventions du Comité du patrimoine mondial qui est fixée en fonction notamment des travaux à entreprendre et de l'importance des ressources des Etats sur le territoire desquels se trouvent les biens menacés (Article 13 al 4). La procédure d'examen des demandes d'assistance internationale est définie en fonction de l'urgence des travaux nécessaires. Ainsi, les demandes fondées sur des calamités naturelles ou des catastrophes sont examinées d'urgence et en priorité par le comité (Article 21 al 1).

La Convention sur la conservation des espèces migratrices préconise la prise des procédures d'urgence en vue de renforcer considérablement et rapidement les mesures de conservation au cas où l'état de conservation de l'espèce migratrice concernée viendrait à être sérieusement affecté.

La Convention de Bamako a recommandé la création d'un fonds renouvelable pour aider à faire face aux situations d'urgence afin de réduire au minimum les dommages entraînés par les accidents découlant des mouvements transfrontières ou de l'élimination des déchets dangereux (Article 14 al 1). Le Secrétariat de cette convention reçoit les renseignements en provenance des parties et communique à celles-ci des informations sur les interventions en cas d'urgence. Il coopère aussi, avec les parties et avec les organisations internationales pour fournir les experts et le matériel nécessaires à une aide rapide aux Etats en cas d'urgence (article 16).

- ii) La défense de l'intérêt écologique mondial comme finalité des conventions internationales environnementales

L'intérêt écologique est défendu par la plupart des instruments juridiques internationaux contraignants ou non. Cet intérêt repose sur le respect par les Etats, des diversités biologiques, leur viabilité et la capacité de transmission aux générations futures d'un environnement sain et viable.

La responsabilité de l'homme est indexée pour la restauration et la survie de l'environnement. Cette responsabilité transparait clairement dans la Déclaration de Stockholm sur l'environnement qui fait de la protection et de l'amélioration de l'environnement une priorité à laquelle doit s'attacher l'homme pour restaurer l'équilibre de la biosphère gravement perturbée. Le principe 2 de cette Déclaration souligne la nécessité de préserver les ressources naturelles, notamment la flore et la faune dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification et une gestion attentive. Le principe 4 de la même Déclaration indique également la responsabilité particulière de l'homme « *dans la sauvegarde et la sage gestion du patrimoine constitué par la flore et la faune sauvages et de leur habitat, qui sont aujourd'hui gravement menacés* ».

L'intérêt écologique suppose, suivant la Stratégie mondiale de la conservation, le maintien des processus écologiques essentiels, l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes, la préservation de la diversité biologique. La charte mondiale de la nature dans ses principes 1 à 5 recommande le respect de la nature et de ses processus essentiels, de la viabilité génétique de la terre par le maintien à un niveau suffisant de la population des espèces sauvage ou domestique et la sauvegarde de leurs habitats. La préservation de la vitalité et de la diversité biologique, l'agriculture, l'élevage et les forêts est recommandée par la Stratégie pour l'avenir de la vie. La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et l'Agenda 21 préconisent de maintenir l'intégrité de l'environnement et l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes, d'améliorer l'équité sociale et l'efficacité économique. La déclaration sur les forêts recommande que les ressources et terres forestières soient gérées d'une façon écologiquement viable par la protection des habitats de la faune et de la flore (2.b).

Dans le domaine des réserves de biosphère, c'est la Stratégie de Séville qui recommande de prendre en compte la dimension humaine du concept de réserve de biosphère, d'envisager la gestion de chaque réserve de biosphère comme un « pacte » entre la communauté locale et la société dans son ensemble : une gestion plus ouverte, évolutive et susceptible d'adaptation, de rassembler tous les acteurs et les secteurs impliqués dans un partenariat permettant la promotion des réserves de biosphère au niveau local et au niveau des réserves et d'investir dans le futur pour approfondir les connaissances des relations de l'humanité avec le milieu naturel.

#### **b) Le développement durable : une obligation découlant de l'intérêt écologique**

Le développement durable est un principe universel consacré par plusieurs instruments juridiques internationaux ou régionaux relatifs à l'environnement. Les principes du développement durable servent à guider les actions, les politiques, les lois et les règlements permettant d'atteindre les trois objectifs fondamentaux du développement durable, c'est-à-dire le maintien l'intégrité de l'environnement et l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes, l'amélioration de l'équité sociale et l'amélioration de l'efficacité économique.

Adopté lors de la conférence de Rio de 1992 (principe 3), le principe du développement durable impose un choix en matière de développement. Le développement durable a pour objectif de satisfaire les besoins des générations actuelles et ceux des générations futures. Il est d'une importance particulière pour l'utilisation des ressources naturelles non renouvelables et lors d'activités qui détruisent irrémédiablement le milieu vital de l'homme en particulier l'air, l'eau et la biodiversité. Les changements climatiques mettent aussi en danger l'accès des générations futures aux ressources naturelles. C'est pour cette raison, que la Convention -



cadre des Nations Unies sur le changement climatique fait référence au principe de développement durable dans son article 3.4.

Le principe du développement durable suppose la définition de priorités à long terme ainsi que le réexamen des relations existant entre l'écologie, l'économie et le progrès technique. Il donne également priorité à la gestion de l'environnement par rapport à la réglementation, dans la mesure où il ne peut être réalisé que par une coopération entre les producteurs, les consommateurs, les citoyens et les autorités.

Le droit des générations futures est conditionné par l'acceptation par les générations présentes de se soumettre à l'obligation de transmettre un environnement sain et viable c'est-à-dire, de défendre l'intérêt général écologique. C'est pourquoi, au-delà des déclarations d'intention, les Etats ont adopté des instruments juridiques contraignants pour défendre davantage l'intérêt écologique général et le droit des générations futures à un environnement sain et viable.

La caractéristique fondamentale des instruments juridiques internationaux contraignants est d'imposer des charges générales aux Etats en matière de conservation des ressources biologiques et de leur utilisation durable tout en leur permettant, dans le cadre des protocoles qui sont parties intégrantes du système conventionnel, de prendre des dispositions plus concrètes sur des sujets précis.

La Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (1972) fait obligation aux Etats Parties de protéger leur patrimoine national et universel dans un contexte de responsabilité collective et de solidarité internationale. La protection des patrimoines naturels engage tous les Etats qui doivent collaborer, dans un esprit de solidarité, à l'utilisation et à la conservation des ressources biologiques.

Les espèces menacées par leur commerce internationales font l'objet d'une réglementation. La convention sur le commerce de faune et de flore sauvages menacées d'extinction a pour objectifs en effet, de renforcer la préservation des espèces menacées en interdisant leur commerce international et de faire en sorte que les espèces qui ne sont pas menacées ne le deviennent à cause de leur commercialisation. Elle réglemente l'importation, l'exportation, la réexportation et le transit des différentes espèces classées dans les annexes. Les espèces désignées « spécimen » sont classées selon leur degré de rareté dans les annexes 1 (espèces les plus menacées), 2 (espèces non encore menacées et espèce contrôlées mais dont le commerce est libre) et 3 (espèces courant un risque sérieux mais dont l'inscription est libre et individuelle).

Le Traité instituant la Communauté économique africaine (CEA) souligne dans son préambule le «devoir» pour les Etats de développer les ressources naturelles pour le bien-être des peuples, dont l'avenir peut être gravement compromis par les obstacles au développement (alinéas 3 et 4).

Par la convention sur la diversité biologique, la conservation de la diversité biologique, constitue désormais « *une préoccupation commune à l'humanité* » (alinéa 3 du préambule). La convention reconnaît les savoirs traditionnels et locaux en matière de ressources biologiques et exige le partage équitable des retombées de leur exploitation.

L'Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie reconnaît le principe de l'utilisation durable des espèces et des systèmes écologiques dont ils dépendent, l'identification des sites et des habitats des oiseaux d'eau migrateurs.

## **B - Des obstacles à la défense de l'intérêt écologique mondial**

La défense de l'intérêt écologique bute assez souvent, à des obstacles qui annihilent la volonté de la collectivité internationale d'apporter des solutions durables à la mesure des menaces environnementales. Le droit international de l'environnement s'impose lui-même des limites **(1)** en plus de la difficulté de mettre en œuvre la responsabilité internationale des Etats en cas de manquement à leurs obligations dans le cadre de conventions sur l'environnement régulièrement ratifiés **(2)**.

### **1 - Des limites relatives aux engagements internationaux des Etats en matière d'environnement**

Les engagements internationaux comportent en eux-mêmes des obstacles à leur mise en œuvre par leur nature et degré de précision **(a)**, leur financement **(b)** et leur suivi **(c)**.

#### **a) La nature et le degré de précision des instruments juridiques internationaux**

Les obligations internationales de l'Etat en matière de protection de l'environnement proviennent de sources diverses. Ces obligations peuvent découler soit des conventions internationales, soit des Déclarations ou des Recommandations qui sont des instruments juridiques de nature différente. Alors que les conventions internationales imposent des obligations aux Etats, il n'en va pas de même pour les Déclarations qui ne sont pas contraignantes. Les déclarations comme celles de Stockholm de 1972 sur l'environnement et de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement n'édicte que des règles ayant valeur de code de conduite et dont la violation n'entraîne nullement la responsabilité de l'Etat fautif. Cette situation est un facteur limitant de l'application intégrale des instruments juridiques internationaux relatifs à l'environnement.

Certaines conventions internationales relatives à la protection de l'environnement ne sont pas précises quant à leur objet ou au but poursuivi qui ne figurent pas dans des articles spécifiques. Cette situation peut avoir des répercussions sur les obligations des Etats soucieux d'abord de la préservation de leurs intérêts nationaux. On pourrait d'ailleurs légitimement formuler des doutes sur la réelle volonté des Etats à se soumettre à leurs obligations conventionnelles.

En effet, les obligations sont libellées d'une façon qui diminue considérablement leur force de contrainte. D'ailleurs, les Etats en matière de protection de l'environnement sont soumis, non à des obligations de moyen mais, à des obligations de résultat dans la mesure où, la plupart des conventions ne fixent que « *des orientations et édictent des principes, à charge pour les Etats de prendre des mesures d'application* »<sup>384</sup>. Pour prendre le cas de la convention sur la biodiversité ou celui de la convention du patrimoine mondial, naturel et culturel les formules du genre « *les Etats s'efforceront dans la mesure du possible* » sont fréquentes dans le libellé des obligations des Etats.

#### **b) Le financement de la mise en œuvre des instruments juridiques internationaux**

L'efficacité des instruments juridiques est tributaire des moyens matériels et financiers mobilisés pour le financement des conventions. Le financement des conventions incombe au premier chef aux Etats qui doivent, en fonction de leurs « *plans, priorités et programmes nationaux* », mobiliser les ressources internes nécessaires à la conservation et à la gestion de leurs ressources biologiques avant de prétendre par la suite, bénéficier de « *ressources financières nouvelles et additionnelles* » de la part des pays riches.

---

<sup>384</sup> M. Kamto, *Les conventions régionales sur la conservation de la nature*, p.2.

Cette exigence qui transparaît dans la plupart des instruments juridiques internationaux, notamment dans la convention sur la diversité biologique et la convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (articles 20 et 21), constitue des limites importantes à l'application des instruments juridiques internationaux.

La première limite à l'application des instruments juridiques internationaux relatifs à l'environnement résulte de la latitude donnée aux Etats partie de traiter des questions relatives à la biodiversité « *en fonction de leurs plans, priorités et programmes nationaux* ». Ceci pourrait conduire à reléguer au second plan les questions de protection de la faune et de la flore au profit d'autres priorités n'ayant pas de lien immédiat avec le développement durable. De la même manière, il est clair que si un pays en voie de développement n'arrive pas à mobiliser des ressources internes suffisantes pour la protection de ses ressources biologiques, il ne pourra pas bénéficier des facilités offertes par les ressources nouvelles et additionnelles des pays riches.

La deuxième limite à l'application des instruments juridiques internationaux résulte des préjugés découlant de la propriété des ressources biologiques et du financement de leur protection. Il se trouve que les pays du sud qui ne disposent pas de moyens techniques et financiers sont parmi les plus riches en matière de ressources biologiques et que, les pays du nord qui en sont moins pourvus sont ceux qui détiennent « *le nerf de la guerre* ». Dans ces conditions, on peut craindre que les engagements internationaux ne soient conclus que sur fond de méfiance réciproque ; les uns renforçant leur souveraineté nationale sur les ressources biologiques et les autres hésitant à y investir leurs ressources financières. Par conséquent, le financement des instruments juridiques internationaux brillera par son inexistence. Dans les cas heureux où il a pu être mobilisé, il aura un caractère non durable car, orienté vers des préoccupations qui ne sont pas nécessairement celles des Etats bénéficiaires. L'échec des projets d'aménagement des aires protégées est aussi dû à la discordance observée entre les préoccupations des bailleurs et celles des Etats bénéficiaires des financements extérieurs. Le caractère éphémère des financements des conventions impacte l'efficacité de leurs mesures juridiques dès lors qu'il n'y a pas adéquation entre la mise en œuvre et la disponibilité financière alors que les atteintes auxquelles il faut faire face, évoluent de façon exponentielle.

### **c) Le suivi de l'exécution des engagements**

L'efficacité des instruments juridiques internationaux réside dans le suivi de leur mise en œuvre. Le suivi permet de s'assurer que la règle internationale de droit est convenablement appliquée, de mesurer son efficacité et d'apporter au besoin, les corrections nécessaires. Ceci implique de fréquentes visites au niveau des Etats partie. La qualité de ces suivis sera fonction, non seulement du temps disponible pour effectuer ces suivis compte tenu du grand nombre des Etats partie, mais également des ressources humaines et budgétaires disponibles. Or, les budgets des Secrétariats des conventions sont souvent dérisoires par rapport à l'importance de leurs missions.

## **2 - Les difficultés de mettre en œuvre la responsabilité internationale des Etats**

En droit international, les Etats doivent assumer les trois fonctions d'injonction, de contrôle et de sanction découlant de leurs engagements internationaux. En cas de manquements à l'une de ses fonctions, leur responsabilité internationale pourrait être engagée. Cette règle du droit international public s'applique également en droit international de l'environnement où

cependant la tendance est à la recherche de solutions de compromis pour rendre plus efficace l'application des instruments juridiques internationaux.

#### **a) L'injonction**

Pour assurer le respect de la règle internationale de droit et son exécution par les parties contractantes, le droit procède généralement par injonction qui consiste en des interdictions imposées aux Etats. En matière d'environnement, cette formule est assouplie et prend la forme d'une invite au nom de l'intérêt supérieur de l'humanité tout entière à sauvegarder, pour changer les comportements des Etats et des citoyens vis à vis de la chose environnementale.

Dans les conventions de la protection de la flore, de la faune et de leurs habitats, les expressions généralement employées pour donner le contenu des obligations des Etats sont sous la forme de principes fondamentaux à respecter, de mesures à prendre ou de recommandations à suivre. Ainsi, dans la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, les Etats « *s'efforceront dans la mesure du possible* », de prendre les mesures de protection nécessaire (article 5). Ils s'efforceront également « *dans la mesure du possible* », de faire un inventaire des biens du patrimoine culturel et naturel à inscrire sur cette liste (article 11 alinéa 1<sup>er</sup>). Il en est de même de la convention sur la diversité biologique où les obligations soumises à la charge des Etats partie sont faiblement contraignantes. L'article 3. "Principe" de cette convention reconnaît en même temps « *le droit souverain* » des Etats d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et leur impose seulement, « *le devoir* » de ne pas causer de dommages à l'environnement au-delà de leurs limites territoriales.

Les mesures générales en vue de la conservation et de l'utilisation durable des ressources biologiques seront prises « *en fonction des conditions et moyens* » propres à chaque partie. Les mesures d'identification et de surveillance de la diversité biologique (article 7), les mesures de conservation in situ et ex situ (articles 8 et 9), les mesures d'utilisation durable des éléments constitutifs de la diversité biologiques et d'incitation (articles 10 et 11), et les études d'impact et de réduction des effets nocifs (article 14) seront prises « *dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra* » à chacune des parties contractantes.

#### **b) Le contrôle de l'application des instruments internationaux**

Le contrôle est une étape très importante de l'application des instruments juridiques internationaux. En règle générale, les instruments juridiques internationaux prévoient le mécanisme de contrôle de leur application<sup>385</sup>. La Conférence (ou Réunion) des Parties à la convention examine les rapports présentés par les organes subsidiaires, étudie les avis techniques, technologiques et scientifiques, examine et adopte les protocoles et les amendements apportés au système conventionnel. La Conférence des Parties peut, pour faciliter l'application de la convention, créer des organes subsidiaires dont la mission est de donner des avis scientifiques et techniques. A travers son secrétariat, la Conférence des parties est en rapport avec les organes exécutifs des conventions qui traitent des questions similaires pour fixer les modalités de coopération appropriées. La Conférence (ou Réunion)

---

<sup>385</sup> Par exemples : Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (article VII. La conférence des parties point 5) ; CITES (article XI. La conférence des parties point 3) ; Convention sur la diversité biologique (article 23. La conférence des parties point 4) ; Convention sur la désertification (article 22. La conférence des parties point 2) ; Convention d'Alger (article XVI. Coopération interétatique point 2) et L'Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (article VI. Réunion des parties point 8).

des Parties peut également prendre les mesures nécessaires à la poursuite des objectifs de la convention en fonction des enseignements tirés de son application.

En pratique, le contrôle revêt deux formes : le contrôle du respect par les citoyens, des mesures internes prises par l'Etat dans le cadre de ses engagements internationaux et, le contrôle externe effectué par les institutions internationales ou les secrétariats des conventions pour vérifier le respect par l'Etat partie, de ses engagements internationaux. Dans le premier cas, l'Etat partie s'assure que les mesures internes prises en respect de ses engagements internationaux font l'objet d'une exécution et d'un suivi-évaluation corrects. Ceci implique par exemple, de vérifier la conformité des textes réglementaires (lois, décrets et arrêtés) avec les conventions internationales ratifiées, d'entreprendre des études et des recherches sur les aires protégées pour connaître la flore, la faune et leur habitat et d'initier des projets et programmes pour leur conservation. Dans le deuxième cas, l'Etat partie se soumet à un contrôle de la part des institutions créées à cet effet. Ce contrôle impose une double obligation à l'Etat consistant d'une part, à produire un rapport de mise en œuvre de la convention et d'autre part, à se soumettre à la surveillance continue de son environnement par des techniques modernes comme par exemple, le Système de surveillance continue de l'environnement. Le rapport de mise en œuvre de la convention comporte non seulement les mesures internes prises en exécution des engagements internationaux mais également les informations concernant l'état de l'environnement à l'intérieur des frontières nationales. Le non-respect de ces deux obligations entraîne en principe, des sanctions à l'encontre de l'Etat fautif. Mais, la mise en œuvre des sanctions contre les Etats en cas de manquements aux obligations est loin d'être une réalité sur le terrain.

### **c) La sanction du non-respect des engagements internationaux**

La difficulté de la mise en œuvre de la responsabilité des Etats, pour non-respect de ses engagements internationaux, semble avoir poussé les juristes, à imaginer au-delà des règles classiques de responsabilité, d'autres mécanismes pour caractériser la responsabilité des Etats en matière d'environnement. Il n'existe aucun mécanisme de sanction efficace contre l'Etat qui violerait ses engagements internationaux ou tout simplement ses propres mesures internes. Le droit international étant « *un droit tourné vers le future* »<sup>386</sup>) érigeant la prévention comme base de sa philosophie, il sera préféré à la procédure accusatoire, une autre procédure plus souple et plus flexible qui met l'accent sur la promotion de l'esprit de solidarité et de partenariat contenues dans les conventions.

## **§ 2 - Le droit positif béninois face à l'urgence écologique**

Comme au niveau des instruments juridiques internationaux, l'urgence écologique est une problématique qui transparaît dans la législation nationale **(A)**. Mais, la défense des intérêts écologiques locaux et nationaux transparaît faiblement dans le droit positif béninois. En revanche, au niveau des forêts sacrées, l'endogénéité juridique constitue déjà une avancée notable comme moyen juridique de défense de l'intérêt écologique local **(B)**.

### **A - L'urgence écologique dans le droit béninois**

La législation béninoise a internalisé la plupart des principes, recommandations et orientations contenus dans les conventions internationales sur l'environnement. La notion d'urgence

---

<sup>386</sup> C. Dominicé. *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*.



écologique transparait non seulement dans la loi fondamentale du pays **(1)** mais dans des mesures juridiques relatives à l'environnement et aux aires protégées **(2)**.

### 1 - La notion d'urgence dans la constitution béninoise

L'urgence écologique n'est pas expressément mentionnée dans la loi fondamentale béninoise. Elle y occupe néanmoins, une place importante à travers les dispositions de l'article 27 qui font obligation à l'Etat l'obligation de veiller à la protection de l'environnement. Cet intérêt pour la défense de l'intérêt transparaît également à l'article 28 de la constitution par l'interdiction absolue qu'elle impose de stocker, manipuler et évacuer des déchets toxiques sur le territoire national. Le transit, l'importation, le stockage, l'enfouissement, le déversement sur le territoire national des déchets toxiques ou polluants étrangers et tout accord y afférent, constituent par ailleurs, un crime contre la nation aux termes de l'article 29 de la loi fondamentale. De plus, l'article 74 de la constitution béninoise mentionne au titre des actes du Président de la République susceptibles d'entraîner la haute trahison, tout « *acte attentatoire au maintien d'un environnement sain, satisfaisant, durable et favorable au développement* ». L'article 136 précise que « *La Haute Cour de Justice est compétente pour juger le président de la République et les membres du gouvernement à raison de faits qualifiés de haute trahison* », faits au nombre desquels figure tout acte attentatoire à l'environnement et la conservation des ressources naturelles et qui relèvent du domaine de la loi, suivant les dispositions de l'Article 98 de la Constitution. Les dispositions constitutionnelles (articles 117, 120, 121 et 122) prévoient en outre, un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine au rang desquels figure, le droit à un environnement sain.

### 2 - L'urgence écologique dans la législation béninoise

La notion d'urgence écologique n'est pas expressément définie dans le droit béninois. Elle transparait sporadiquement dans les textes législatifs et réglementaires relatifs à l'environnement global, la forêt et la faune sauvage. Dans la loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement, le législateur assimile à l'urgence écologiques, les « *dangers graves et imminents* » pouvant provenir d'avaries ou d'accidents survenus dans les eaux maritimes sous juridiction nationale, des navires, aéronefs, engins ou plateforme transportant ou ayant à leur bord des hydrocarbures ou des substances nocives ou dangereuses (art.41) et la mise en demeure qui doit être exécutée d'offices en cas d'urgence par les personnes responsables d'émissions polluantes dans l'atmosphère au-delà des normes fixées par l'administration (art.48). L'urgence écologique est aussi assimilée dans cette loi à un « *évènement anormal nécessitant des interventions rapides inhabituelles pour protéger les vies humaines et l'environnement* » (art.103). Dans la loi n°2002-16 du 18 octobre 2004 portant régime de la faune, l'urgence écologique est assimilée au « *danger* » que pourrait constituer les animaux sauvages, pour les personnes et les biens (art.40 à 44).

Les textes législatifs ont traité de l'urgence écologique comme des événements ou des situations à venir et à prévenir. Mais, dans le contexte actuel de dégradation irréversible des ressources naturelles, l'urgence écologique n'est plus une question de futur car, elle est déjà déclarée et nécessite des solutions juridiques et institutionnelles appropriées tant au plan national qu'au niveau international. Dans cette perspective, toutes les sources de droit sont à mettre à contribution pour trouver des solutions idoines pour faire face à l'urgence écologique. C'est ici, que l'endogénéité juridique doit renaître de ses cendres pour servir terreau à l'éclosion d'un droit vivant et agissant. Le « *sacré* » qui caractérise l'endogénéité juridique dans la défense de l'intérêt écologique local, est appelé à jouer un rôle de premier plan dans la

législation béninoise. Comme le souligne E. NAIM-GESBERT, *“la dimension du sacré vient au-devant du droit pour lui offrir de nouvelles sources et l'aider à disposer d'une éthique de la survie”*.<sup>387</sup>

## **B - Le sacré dans la défense des intérêts écologiques locaux**

Le Bénin compte près de 3000 forêts sacrées dont les superficies varient entre quelques ares et des centaines d'hectares (Sinsin et al. 2010). De ces nombreuses forêts sacrées, seulement 88 (cf. annexe 7) d'entre elles ont pu bénéficier d'une cartographie dans le cadre du Projet d'Intégration des Forêts Sacrées dans le Système des Aires Protégées (MEHU / DGFRN / PIFSAP 2013).

Entièrement gérés par les systèmes juridiques endogènes, ces espaces sacrés ne bénéficient pas, dans leur immense majorité, de mesures de régulation publique. L'adoption d'un arrêté conjoint entre les autorités ministérielles en charge de la forêt et de la décentralisation administrative<sup>388</sup> prenant en compte à la fois les dimensions écologique, culturelle et cultuelle de la gestion et de la conservation des forêts sacrées est une première au Bénin. En effet, dans les années 1972, l'Etat révolutionnaire avait procédé à la destruction systématique des forêts sacrées sous prétexte que celles-ci abritaient des forces occultes néfastes au développement du pays.

La mise en relation des autorités communales et des dignitaires des forêts sacrées, qui allie gestion communautaire et décentralisation dans la défense de l'intérêt écologique local, constitue un atout et un début de régulation publique endogène **(1)**. La mesure réglementaire (Arrêté interministériel n° 0121 /MEHU/MDGLAAT du 16.11.2012) souffre cependant, d'un décalage avec les mesures législatives qui devraient lui servir de fondement ainsi que de certaines lacunes qui limitent son efficacité dans la défense des intérêts écologiques au niveau des forêts sacrées **(2)**.

### **1 - La conservation des forêts sacrées : une régulation juridique fondée sur l'endogénéité ?**

Suivant l'Arrêté interministériel n° 0121 /MEHU/MDGLAAT du 16.11.2012, les forêts sacrées désignent *“tout espace forestier servant d'habitat à une multitude de divinités vénérées par les populations locales. Cet espace peut être une réserve de chasse, une forêt des ancêtres, une forêt cimetière, une forêt des dieux ou des génies, ou forêt des sociétés secrètes”* (art.3). Les principes devant guider la gestion de ces espaces multifonctionnels sont définis **(a)** ainsi que la procédure de leur reconnaissance légale et de leur intégration au domaine forestier communal **(b)**. Les règles d'utilisation des ressources biologiques de ces forêts sacrées **(c)** et du cadre institutionnel de gestion sont fixées également dans l'arrêté interministériel **(d)**.

#### **a) Des principes de gestion des forêts sacrées**

Trois principes de gestion d'une forêt sacrée sont consacrés par l'arrêté interministériel. Le premier principe est celui d'une gestion communautaire et durable des forêts sacrées dans le but de maintenir leurs fonctions écologique, économique, socioculturelle, cultuelle et récréative. Ce principe de gestion communautaire est doublé d'un principe de gestion communale pour l'assurance d'une protection et d'une gestion durable des ressources fauniques et floristiques des forêts sacrées. L'opérationnalisation de cette gestion communale s'appuie sur les principaux acteurs que sont les populations riveraines, les collectivités locales,

<sup>387</sup> E. Naïm-Gesbert. *Êtres et choses en droit de l'environnement : l'appel du sacré*, p.407.

<sup>388</sup> Arrêté interministériel n° 0121 /MEHU/MDGLAAT du 16 novembre 2012, fixant les conditions de gestion durable des Forêts Sacrées en République du Bénin (124<sup>e</sup> Année. -N°11 JO du 1<sup>er</sup> juin 2013)

les dignitaires et les chefs traditionnels organisés en comité local de gestion. Le troisième principe est celui d'une gestion partagée des forêts sacrées intercommunales qui se fait suivant le régime des biens indivis.

***b) De la reconnaissance légale des forêts sacrées et leur intégration dans le domaine forestier communal***

Les forêts sacrées dont il s'agit, sont celles soumises à une double procédure de reconnaissance légale et d'intégration au domaine forestier de la commune. La procédure de reconnaissance légale démarre par une saisine de l'autorité communale par les communautés ou par les dignitaires de la forêt sacrée concernée. L'autorité communale procède de façon participative aux consultations publiques et aux arbitrages sur les droits afférents au domaine concerné, dresse un rapport de séance et prend un arrêté communal de reconnaissance. Le ministre chargée des forêts peut solliciter la soumission de la forêt sacrée à la procédure de reconnaissance légale en raison de l'intérêt pour la stabilisation du régime hydrographique et du climat, la préservation des sites, la conservation de la nature et de la biodiversité.

La procédure d'intégration au domaine forestier d'une forêt sacrée reconnue légale, se fait par la saisine du ministre en charge des forêts par le maire. Un levé topographique de la forêt légalement reconnue par le maire est réalisé par le service forestier. Le plan de la forêt est publié par affichage ou par tous autres moyens. Le dossier d'intégration de la forêt sacrée est transmis au conseil communal pour avis.

***c) La protection et l'aménagement de la forêt sacrée***

Pour la protection de la forêt sacrée et de l'aire périmétrale, le débroussaillage, l'abattage, l'émondage, l'ébranchage, la mutilation, l'incinération, l'exploitation forestière, la carbonisation, l'installation des cultures, les feux de végétation incontrôlés ou tardifs sont interdits. Il en est de même pour l'exercice des activités de chasse, de pêche et de pâturage. Seules sont autorisées les activités liées aux besoins des cérémonies religieuses qui se font sous la supervision du chef de culte et de l'agent forestier après autorisation du comité local de gestion de la forêt sacrée. Les riverains des forêts sacrées sont enfin soumis aux obligations de réalisation de pare-feu et d'allumage de feux de renvoi.

Pour assurer une protection optimum à la forêt sacrée légalement reconnue et intégrée au domaine forestier de la commune, il est prévu de la doter plan d'aménagement forestier. Ce plan est élaboré de commun accord par l'administration communale et l'administration forestière avec la participation des populations locales, des autorités traditionnelles et de tous autres acteurs concernés (art.35). Le plan d'aménagement prévoit une série de protection et d'autres séries de mesures selon les objectifs assignés à la forêt sacrée. Il est mis en œuvre par les communautés et les collectivités locales à travers un contrat de gestion forestière conclu entre la mairie et le comité local de gestion de la forêt sacrée et autres organismes (art.39).

Dans le cadre de la mise en œuvre de ce contrat de gestion forestière, chacun des acteurs potentiels assure une fonction spécifique. L'administration communale par exemple, assure l'accompagnement financier, la sensibilisation des communautés et le règlement des conflits. L'administration forestière s'occupe de l'encadrement technique, des actions de sensibilisation, d'information et de formation. Les communautés veillent à l'exécution des activités du plan d'aménagement.

#### **d) Des organes de gestion de la forêt sacrée**

Par arrêté du maire de la commune du lieu d'implantation de la forêt sacrée, il est mis en place un comité local de gestion de la forêt sacrée (CLFS) au niveau village et un autre comité communal de coordination et de suivi de l'intégration de la forêt sacrée (CCSI).

Le comité local de gestion de la forêt sacrée (CLFS) composé des représentants des collectivités gestionnaires, des propriétaires de terrains et des chefs villages, est chargé notamment d'élaborer le plan de travail annuel, les plans d'aménagement, de participer à la recherche et à la constatation des infractions et de rédiger les rapports et bilans d'exercice.

Le comité communal de coordination et de suivi de l'intégration de la forêt sacrée est composé des représentants des dignitaires des forêts sacrées, de l'administration forestière, du représentant du comité local de gestion de la forêt sacrée, du chargé des affaires domaniales et environnementales de la commune, du président de la commission en charge des affaires sociales et culturelles de la commune et des chefs d'arrondissements concernés. Cet organe est chargé notamment i) de la coordination et du suivi de la procédure d'intégration de la forêt dans le système des aires protégées, ii) de l'approbation des plans de travail annuels, iii) de la validation des limites des forêts sacrées, des procès-verbaux et du règlement des conflits.

#### **2 - L'intégration des forêts sacrées au domaine forestier communal ou la fin des patrimoines forestiers communs particuliers ?**

L'arrêté interministériel a le mérite de réglementer la gestion des forêts sacrées qui, comme les forêts classées, les périmètres de reboisement et les patrimoines fonciers communs sont l'objet d'atteintes de nature à compromettre leurs ressources floristiques et faunistiques **(a)**. Cette mesure ministérielle appelle cependant un certain nombre d'observations qui limitent son efficacité **(b)** et qui doivent être clarifiées afin de garantir la défense de l'intérêt écologique local **(c)**.

##### **a) Du fondement juridique de l'arrêté interministériel n° 0121 /MEHU/MDGLAAT**

L'arrêté interministériel fonde ses dispositions sur des textes législatifs et réglementaires qui ne traitent pas directement des questions relatives aux forêts sacrées et au domaine forestier communal. Aucune mention des forêts sacrées n'est faite ni dans la loi sur le régime forestier, ni dans la loi sur la faune, encore moins dans les textes sur la décentralisation qui régissent les communes. Pour ce qui concerne la loi forestière, son antériorité par rapport aux lois de la décentralisation, explique que la question d'un domaine forestier communal n'ait pas été à l'ordre du jour. Les anciennes sous-préfectures (actuelles communes) n'étant pas dotées de personnalité juridique, elles ne sauraient prétendre à un domaine forestier qui intégrerait les forêts sacrées après une reconnaissance légale.

La loi sur la faune bien que postérieure à la décentralisation administrative, n'a également pas prévue la création au profit des communes d'une aire protégée. Seul le code foncier et domanial<sup>389</sup> prévoit, dans la composition du domaine privé immobilier des collectivités territoriales, un domaine forestier pour ces entités. Dans le même sens, le concept de "forêt sacrée" n'est pas véritablement appréhendé dans le droit positif. Fonder alors une mesure réglementaire sur une matière non appréhendée par le législateur peut paraître suspecte aux yeux des citoyens et particulièrement des communautés rurales qui gardent encore un mauvais souvenir des classements forestiers coloniaux.

---

<sup>389</sup> Loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial.

La suspicion s'accroît lorsqu'on sait que la finalité de la régulation publique est d'intégrer les forêts sacrées dans le patrimoine forestier communal. Il n'est pas superflu de voir dans cette intégration, une forme déguisée de dépossession des communautés rurales de leurs patrimoines forestiers. D'ailleurs, le langage juridique utilisé dans l'arrêté interministériel est très proche de celui qu'avait employé le colonisateur. L'intégration d'une forêt sacrée dans le domaine forestier communal se fait par arrêté du maire de la commune concernée. Le retrait d'une forêt sacrée du domaine communal est fait également dans les mêmes conditions et formes que l'intégration.

L'arrêté parle d'intégration de la forêt sacrée légalement reconnue au domaine forestier communal (art.13). Le même arrêté dispose en son article 48 que le comité communal de coordination et de suivi de l'intégration de la forêt sacrée est chargé entre autres, de coordonner et de suivre l'intégration de la forêt sacrée dans le système des aires protégées. Or, suivant les dispositions de l'article 51 de la loi sur la faune, les aires protégées sont gérées au Bénin par l'administration chargée de la faune (Centre National de Gestion des Réserves de Faune) et non par la commune. Il s'agit d'une lacune qui doit être corrigée pour éviter des conflits d'attribution au niveau des institutions de l'Etat et les communes ainsi que des confusions sur les titulaires des maîtrises exclusives sur ces forêts sacrées. La suspicion sur la procédure d'intégration d'une forêt sacrée se situe également dans le transfert des forêts sacrées du patrimoine des communautés vers le domaine forestier communal. Par ce transfert, ces forêts seront désormais soumises aux règles de la domanialité publique. Or, les forêts sacrées sont des patrimoines communs par nature *ex intransmissibles*.

#### ***b) Des ambiguïtés terminologiques dans la mesure réglementaire***

Le *“propriétaire”* est un concept utilisé en référence aux ayants droit des forêts sacrées (article 42). Or, comme dit dans les développements relatifs aux patrimoines fonciers communs, les forêts sacrées sont partie intégrante des patrimoines fonciers des groupes lignagers ou familiaux ne sont pas une propriété au sens de l'article 42 du code foncier et domanial. Il ne s'agit pas de *“propriétaires”* mais de gestionnaires agissant au nom et dans l'intérêt exclusif des groupes lignagers dont ils relèvent car, l'objet relève du régime de patrimoine commun

Dans le même sens, la terminologie *“bien”* n'est pas adaptée au contexte sociologique des forêts sacrées qui constituent le noyau même du caractère sacré des patrimoines fonciers communs. Les forêts sacrées sont des choses, des choses doublement sacrées de par leur nature de terre du patrimoine foncier commun et de la destination religieuse qui les caractérise.

La terminologie de *“bien indivis”* attribuée à une forêt sacrée à cheval deux ou plusieurs communes (article 6) n'est pas non plus appropriée car il ne s'agit pas d'une copropriété au sens civiliste du terme mais d'un patrimoine commun à des lignages relevant de territoires administratifs différents mais partageant à l'origine, les mêmes systèmes d'autorité. La gestion de ces forêts sacrées à caractère intercommunal doit alors s'opérer suivant l'endogénéité juridique et en fonction des enjeux socio-écologiques actuels et les défis normatifs à relever au niveau des terroirs villageois et des territoires communaux ou intercommunaux. L'arrêté interministériel gagnerait aussi à élargir son champ à l'ensemble des forêts communautaires qui, le plus souvent constituent le grand ensemble intégrant la plupart des forêts sacrées.

La problématique pourrait aussi concerner la multitude de forêts sacrées se trouvant à l'intérieur des aires protégées de l'Etat comme c'est le cas, de la source aux éléphants, de la mare sacrée, des mares Bori et Yangouali dans la réserve de biosphère de la Pendjari qui font l'objet d'une régulation endogène efficace. Compte tenu de toutes les ambiguïtés relevées, on



peut légitimement s'interroger sur les motivations réelles des autorités ministérielles à s'intéresser à ces espaces sacrés. S'agit-il d'une solution juridique face à des menaces dont sont confrontées ce type de forêt ou s'agit-il d'une stratégie d'incorporation de ces forêts sacrées sous la forme d'un classement déguisé ?

### c) Intérêts écologiques locaux versus intérêt écologique communal

L'objet de notre propos est de savoir quel intérêt écologique faire prévaloir entre les deux niveaux de régulation environnementale (échelle communautaire et échelle communale). Pour montrer que le niveau local (lignage, village) est le plus pertinent, nous partons des résultats d'une analyse comparative de l'état de conservation des forêts classées, des forêts communautaires et des forêts sacrées au Sud-Bénin qui a révélé que les forêts sacrées sont les mieux conservées du fait de leur statut fondé sur des croyances traditionnelles<sup>390</sup>.

Le tableau n° 7 ci-dessous, tiré des travaux de terrain menés dans le cadre de cette analyse, montre que le taux d'évolution de la forêt sacrée de Kodjizoun est constant, celui de Zannouzoun est de +37,64% au cours de la période de 1982 à 2015.

Tableau 7: Synthèse de l'évolution du couvert forestier dans les forêts étudiées

| Types de forêts            | Proportion 1982 | Proportion 2015 | Taux d'évolution |
|----------------------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Forêt classée d'Itchède    | 99,07           | 68,57           | -30,78           |
| Forêt classée de Pahou     | 71,47           | 39,15           | -43,96           |
| Forêt sacrée de Zannouzoun | 54,74           | 75,35           | +37,64           |
| Forêt sacrée de Kodjizoun  | 100,00          | 100,00          | 0,00             |

Source : O. Arouna et al., *Analyse comparative de l'état de conservation des forêts*.

Dans la même période, les forêts classées d'Itchède et de Pahou situées dans le même contexte socioculturel marquent un taux d'évolution régressif respectivement de -30,78% et -43,96%. Bien que les menaces à l'environnement n'épargnent aucune forme de forêt, on peut cependant admettre que les forêts sacrées sont celles les mieux protégées par les communautés locales. On en déduit que le facteur déterminant de la défense de l'intérêt écologique est la religion qui sous-tend la gestion des forêts sacrées. Les pratiques religieuses étant multiformes et diversement vécues par les communautés, on peut conclure à une diversité d'intérêts écologiques répondant aux besoins des communautés concernées. L'intégration des forêts sacrées au domaine forestier communal supposerait alors la fonte des intérêts écologiques particuliers dans un intérêt communal plus global et donc plus difficile à défendre au niveau des communautés. L'intégration des forêts sacrées au domaine forestier communal n'apporte aucune plus-value à la régulation juridique dans la mesure où les individualités ont du mal à s'exprimer dans l'englobement communal. Ainsi, au lieu d'une intégration de ces forêts sacrées dans le domaine forestier des communes, il serait plus judicieux de responsabiliser chaque communauté pour des espaces-ressources qu'elle contrôle. Cette position se justifie par des raisons d'efficacité de gestion et la dissociation des maîtrises de gestion intentionnelle des communes, des maîtrises foncières et environnementales endogènes. Le tableau n°8 ci-dessous donne la synthèse de l'évolution du couvert forestier de quelques forêts classées ou sacrées au cours de la période de 1982 à 2015.

<sup>390</sup> O. Arouna et al., *idem*.

L'intérêt d'une régulation juridique endogène est évident avec l'apparition des religions monothéistes qui ont une tendance de surimposition et contribuent par ce fait, à l'affaiblissement des pratiques culturelles dans les forêts sacrées dont la conséquence est la dégradation de leurs ressources biologiques.

Malgré les menaces qui touchent toutes les formations forestières, la protection des forêts sacrées retient encore l'attention des communautés. L'intérêt écologique local est de ce fait mieux perçu par les populations que l'intérêt écologique communal. Il est donc important de renforcer au premier abord, la défense des intérêts écologiques locaux avant d'entrevoir la protection des intérêts écologiques communaux ou intercommunaux.

Cette démarche graduelle, qui part de la défense des intérêts écologiques locaux vers les intérêts écologiques supra locaux, se comprend dans la mesure où, les responsabilités qui incombent aux acteurs sont plus faciles à appréhender et à exécuter quand les ressources concernées sont partie intégrante de l'espace territorial maîtrisé.

Les communautés détentrices des maîtrises sur les forêts sacrées ont des motifs légitimes d'en assurer la conservation pour la pérennisation de leurs activités culturelles et culturelles ainsi que pour des besoins en plantes médicinales. Elles ont déjà l'expérience de conservation de ce type de forêts. Ce qui n'est pas forcément le cas des administrations communales qui ne possèdent pas de domaine forestier propre hormis les quelques plantations d'arbres initiées sur des terres négociées auprès de ces mêmes communautés. Dans tous les cas, les communes ne peuvent pas prendre en charge ces forêts sacrées. Elles n'en ont ni les moyens techniques et financiers, ni le potentiel spirituel grâce auquel les forêts sacrées ont survécu aux âges.

Les communes sont loin d'assurer convenablement leur mission d'accompagnement financier conformément aux prescriptions de l'article 40 de l'arrêté interministériel fixant les conditions de gestion des forêts sacrées. A ce propos, le rapport d'évaluation des premières expériences d'intégration des forêts sacrées au domaine forestier communal a relevé un faible engagement financier des Mairies dans la gestion de ces forêts sacrées (PIFSAP, 2016 : 51). Des cas de détournement des fonds destinés à la préservation des forêts sacrées (Forêt de Dokodji), de non-prévision des ressources (Forêt de Lodouko à Adjohoun), de défaut d'engagement financier (Forêt de Hinvizoun à Zagnannado) et d'engagement financier non respecté (Bohicon, site archéologique et forêt sacrée) sont signalés dans le même rapport. On aboutit à la conclusion que les moyens juridiques de défense de l'intérêt écologique au niveau des forêts sacrées sont d'abord endogènes.

C'est sur l'endogénéité qu'il faut construire le droit commun pour prendre en charge la protection des forêts sacrées. La reconnaissance et l'intégration des forêts sacrées dans le patrimoine forestier des communes est une fuite en avant. En cela, elle ne s'éloigne pas de la théorie de la suprématie de l'Etat sur les maîtrises foncières et environnementales endogènes et leurs systèmes d'autorité traditionnelle que nous avons développée. L'intégration de ces forêts au domaine forestier communal participera à leur désacralisation et l'extinction des diversités biologiques jusque-là conservées intactes.

Les principes de la décentralisation et la violence légitime viennent en appoint de l'endogénéité juridique pour la construction de l'édifice juridique capable de prendre en charge toutes les problématiques foncières et environnementales de ces forêts sacrées. La régulation par l'endogénéité juridique concerne non seulement, les patrimoines fonciers communs mais également les patrimoines fonciers de l'Etat et des collectivités territoriales. La construction de

l'édifice juridique à partir des légitimités locales prend donc en compte le foncier rural dans sa nature profonde et les mesures juridiques indispensables dans un Etat de droit. C'est cette mise en relation entre les systèmes juridiques, les principes de la décentralisation et la violence légitime incarnée par l'Etat que nous abordons dans la deuxième partie de notre travail.

## PARTIE II - ENTRE LEGITIMITES LOCALES ET LEGALITE ETATIQUE, LA REGULATION JURIDIQUE PAR LE DROIT NEGOCIE

« Il est essentiel que nous soyons nourris de notre culture et de notre histoire si nous voulons créer cette personnalité africaine qui doit être la base intellectuelle de notre avenir panafricain »<sup>391</sup>.

Kwame NKRUMAH

Nous avons relevé plusieurs lacunes dans le droit positif béninois. Elles rendent illusoires la défense de l'intérêt écologique national et la sécurité foncière. Ce qui est en cause, c'est l'exclusion de l'endogénéité juridique des politiques et réformes. Ce qui est également en cause, c'est le modèle de développement que le pays s'impose et la dépendance absolue à l'aide internationale au développement qu'il implique. L'exclusion de l'endogénéité est le résultat d'une acculturation prononcée et le choix du modèle européen, l'expression d'une volonté de captation de l'aide internationale au développement.

En l'état, le modèle de développement européen n'est pas compatible avec les réalités sociales, économiques et culturelles du pays. Les résultats de l'implémentation de ce modèle ne peuvent entièrement justifier les financements importants consacrés à l'Afrique depuis les indépendances. Ce modèle exige une profonde remise en cause des systèmes juridiques endogènes. Or, l'endogénéité juridique est profondément ancrée dans la psyché collective des communautés rurales qui du reste, sont très attachées à leurs maîtrises foncières et environnementales et à leurs systèmes d'autorité traditionnelle. La gestion patrimoniale que l'endogénéité suppose, les arrangements sociaux qu'il permet aussi, ont jusque-là participé à la stabilité des rapports socioéconomiques dans le cadre précis de l'agriculture familiale.

Le régime de la propriété foncière, ostensiblement tourné vers la marchandisation des terres et des ressources naturelles, entre en disharmonie avec les réalités socioculturelles et économiques du pays avec pour conséquence, le mélange non homogène de genres juridiques à la base des confusions et des contournements de normes observés dans tous les espaces foncier-environnementaux. Dans ces conditions, il n'est plus indiqué de continuer à recopier in extenso le droit colonial. Il est essentiel, comme l'a suggéré N'krumah, que le législateur national se nourrisse de sa propre *"culture et de son histoire"* pour réconcilier le citoyen avec le droit de l'Etat et l'inciter à la coviabilité socio-écologique. Dans la perspective d'une adaptation du droit à son contexte socioculturel et écologique, nous suggérons une reconstruction du droit de l'Etat sur la base de la politique du *"bottom-up"* telle que décrite dans le triangle (fig. 2).

Au contraire du top down où les mesures juridiques sont décidées par le haut, dans la politique du *"bottom up"*, le processus de production des normes part du bas (les systèmes juridiques endogènes) et évolue graduellement vers le haut (communes et Etat). On identifie à partir des pratiques et habitus, les régulateurs juridiques indispensables à la formulation des normes générales et impersonnelles. La gradualité dans la formulation des mesures juridiques s'opère par une démarche participative fondée sur le dialogue et le consensus c'est-à-dire, une dynamique de dialogue juridique fédérant le pluralisme des légitimités, sociales et étatiques<sup>392</sup> dans lequel, le législateur s'abstient d'être le seul maître penseur. Dans cette approche inclusive, le législateur adopte une posture de régulateur des intérêts écologiques locaux et

<sup>391</sup> K. N'krumah, *l'Afrique doit s'unir*, p.70.

<sup>392</sup> O. Barrière, *Eléments d'une socio-écologie juridique*, op. cit., p. 107.

nationaux par des mesures législatives et réglementaires qui fixent des droits mais aussi des obligations à la charge des acteurs y compris l'Etat lui-même.

Dans cette optique, seul un dialogue inclusif dans la négociation des normes d'utilisation et de conservation des ressources biologiques peut permettre, à défaut de faire disparaître complètement les crises écologiques, d'en atténuer significativement les impacts négatifs. Le dialogue met en confiance les acteurs autour des mesures juridiques qu'ils comprennent tout en les responsabilisant davantage dans la manière d'utiliser et de conserver durablement les ressources biologiques. La négociation des mesures juridiques permet ainsi, de repartir sur de nouvelles bases juridiques dans la résolution des problèmes foncier-environnementaux par la responsabilisation directe des acteurs qui sont les plus proches des ressources biologiques menacées ou non d'extinction.

Dans la perspective d'une réécriture du droit, le mimétisme juridique et le procès contre le colonialisme ou le néocolonialisme ne sont plus de mise. Il est question de prendre aux modèles de développement exogènes tout ce qui grandit le droit africain et d'abandonner tout ce qui le porte à la déperdition. Des techniques et des technologies soucieuses de la qualité et de la viabilité des ressources foncières et environnementales peuvent être empruntées à d'autres modèles juridiques mais pas l'intégralité de leur culture juridique.

Le droit international, pour répondre aux différentes crises écologiques, est également confronté aux pressions des puissances économiques et à la revendication de la souveraineté des Etats sur leurs ressources biologiques. Les intérêts économiques et la souveraineté des Etats ont pris le pas sur la défense de l'intérêt écologique mondial rendant pratiquement impossible la mise en œuvre efficace du droit international de l'environnement. Les empreintes du capitalisme économique sont indélébiles dans des instruments juridiques internationaux de protection de l'environnement.

La Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques dans son article 3 alinéa 5 illustre parfaitement cette volonté des Etats de maintenir la politique néolibérale lorsqu'il est demandé aux parties " *d'éviter que les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques, y compris les mesures unilatérales, constituent un moyen d'imposer des discriminations arbitraires ou injustifiables sur le plan du commerce international, ou des entraves déguisées ce commerce*". Dans ces conditions, la défense de l'intérêt écologique dépend des capacités de chaque pays à asseoir d'abord un arsenal juridique capable d'impulser du dynamisme dans la défense de l'intérêt écologique avec la participation effective des acteurs directement concernés par des contraintes foncières et environnementales.

En effet, l'intérêt écologique mondial ne peut se concevoir dans l'impossibilité de mettre en œuvre des sanctions à l'encontre des Etats en cas de manquements aux normes du droit international de l'environnement. L'intérêt écologique mondial peut alors se comprendre comme une intersection des intérêts écologiques nationaux réellement défendus, lesquels sont le résultat d'intérêts écologiques localement défendus sur la base de mesures juridiques faisant consensus.

La relativité des solutions juridiques proposées dans les instruments juridiques nationaux et internationaux nous amène à nous tourner vers l'endogénéité pour la prise en charge de la problématique foncière et environnementale. Il ne s'agit pas d'une renonciation ou d'une dénonciation totale des instruments juridiques nationaux et internationaux mais d'une exhortation à revoir, à l'échelle de chaque niveau de régulation, notre manière de vivre ensemble dans un contexte d'urgence écologique déclarée.



La recherche d'une marque endogène du droit pour résoudre l'équation complexe des crises foncières et environnementales apparaît comme l'alternative incontournable vers laquelle doivent logiquement tendre des politiques et réformes soucieuses d'actions publiques concrètes et durables. L'endogénéité juridique prend assise sur la participation populaire dans la définition et la mise en œuvre des mesures juridiques que nous mettrons en exergue en milieu réel. A cette recherche de l'endogénéité qui aboutit à la reconnaissance des légitimités locales comme partie intégrante de l'ordonnement juridique, nous associons la décentralisation pour donner une cohérence de gouvernance aux régulations locales dans un espace territorial plus large de mise en œuvre concrète des actions foncières et environnementales. On passe d'une approche patrimoniale de gestion des ressources foncières et environnementales (où sont convenues et arrêtées des chartes ou des conventions locales), à une approche supra terroir villageois dans laquelle des arrêtés communaux et intercommunaux expriment la maîtrise intentionnelle des collectivités territoriales. La politique et la réforme tirent leur essence de cet ensemble de dispositifs juridiques locaux et communaux et de la capacité du législateur national à en dégager, à partir de ces dispositifs juridiques locaux, des normes générales et impersonnelles pour l'ensemble du pays.

La mise en cohérence de la participation populaire, du respect des principes de la décentralisation et des exigences de l'Etat de droit implique au préalable, une compréhension fine des maîtrises foncières et environnementales endogènes et de leurs systèmes d'autorité. Cette compréhension des systèmes juridiques endogènes permet de dégager l'endogénéité juridique pouvant servir de justification aux maîtrises intentionnelles des communes et de l'Etat central. Mais, la quête de l'endogénéité juridique suppose, de la part des pouvoirs publics et de l'élite nationale, une volonté politique forte d'asseoir le droit de l'état sur du concret et non plus sur de la fiction.

La recherche d'un droit concret reposant sur l'endogénéité juridique suppose d'abord, pour le juriste béninois de sortir de son cadre traditionnel de réflexion sur le droit. Cela suppose également de sa part, de se tourner vers des recherches empiriques pour explorer d'autres sources de droit jusque-là délaissées. Cette recherche empirique permettra d'enrichir le débat juridique et de se convaincre de la pertinence de l'endogénéité juridique. La prise en compte des légitimités locales dans l'arsenal juridique nationale ouvre la voie à l'effectivité du droit commun. La finalité est d'arriver à remettre fondamentalement en cause notre actuel mode de vie très consommateur de ressources naturelles pour un mode de développement plus respectueux de l'équilibre des liens de viabilité entre les sociétés et les milieux. **(Titre 1)**. La construction du droit commun passe par la détermination et la prise en compte de tous les champs juridiques qui, convenablement intégrés, participent à la solidité de l'édifice juridique. La prise en compte de ces différents champs réduit significativement les malentendus et les incompréhensions dans les mesures juridiques dès lors que les politiques et réformes sont coconstruites **(Titre 2)**.

## TITRE I– COMPRENDRE LES MAITRISES FONCIERES ET ENVIRONNEMENTALES ENDOGENES ET LEURS SYSTEMES D'AUTORITE POUR ASSEOIR LE DROIT COMMUN

*« En comprenant mieux le fonctionnement des temps biologiques, à lente inertie, il est plus facile de comprendre les incompatibilités réelles, mécaniques et physiques entre ces deux temps, celui nécessaire à la création des conditions de vie de l'homme et celui, moderne, d'usage et d'usure de ces mêmes conditions »*

Gauthier CHAPELLE<sup>393</sup>

La viabilité de la régulation juridique foncière et environnementale au Bénin est tributaire de la refonte des conceptions et des fondements du droit pour tenir compte du contexte socioculturel et écologique du pays. Dans le contexte actuel de dualisme juridique, la compréhension fine des maîtrises foncières et environnementales endogènes et de leurs systèmes d'autorité traditionnelle est un premier pas vers leur possible jonction d'avec la légalité étatique. Notre objectif est de parvenir à un droit commun en reliant l'endogénéité juridique au droit de l'Etat. Le droit commun est l'aboutissement d'un consensus autour des mesures juridiques de sécurité foncière et de protection des milieux. Il se justifie par l'impérieuse nécessité d'assurer la coviabilité socio-écologique par l'adaptation du droit à son contexte.

La protection des milieux prend en compte les domaines immobiliers de l'Etat et les patrimoines fonciers communs, pour former un ensemble dynamique de protection des écosystèmes et des biotopes permettant d'observer une cohérence des interventions dans la régulation juridique foncière et environnementale. La régulation juridique doit toute sa pertinence à l'intelligence du discours et à la qualité de l'action publique qui placent la coviabilité socio-écologique au centre de toutes les interventions sur les milieux.

Notre ambition est de résoudre l'équation à plusieurs inconnues consistant à combiner des légitimités locales, des principes de la décentralisation et des exigences de l'Etat de droit pour fonder un droit commun tourné vers la coviabilité socio-écologique. Dans le processus de jonction, trois niveaux de régulation juridique sont dégagés en fonction des acteurs et du statut des espaces foncier-environnementaux.

Le premier niveau est représenté par l'Etat central, détenteur de la violence légitime et du monopole de production des mesures juridiques. Le niveau intermédiaire de régulation juridique est la commune, espace territorial de manifestation de la démocratie populaire et de l'expression du droit de maîtrise intentionnelle communale. Le niveau local correspond à la participation citoyenne dans la régulation juridique des patrimoines fonciers communs qui sont des assiettes à partir desquelles se sont historiquement, constitués les domaines immobiliers de l'Etat.

La régulation juridique actuelle est construite suivant un sens de direction orienté du haut vers le bas, exprimant l'ascendance absolue de l'Etat central sur les autres échelles de régulation juridique. Dans ce cas précis de figure, les échelles inférieures de régulation juridique ont du mal à supporter le poids des mesures juridiques édictées, soit parce que celles-ci sont très nombreuses, soit que la prise d'une mesure législative n'ait pas été systématiquement, suivie de l'élaboration des textes d'application, soit encore, que les mesures juridiques édictées soient totalement déconnectées des réalités socio-culturelles et écologiques.

En revanche, lorsque le sens de direction de la régulation juridique part du bas vers le haut, cela sous-entend une réponse juridique appropriée à un besoin localement exprimé en normes

---

<sup>393</sup> G. Chapelle, *La lettre humaine*, Numéro 07, Avril 2010.

de régulation. Le consensus qui se dégage de la gradualité des mesures juridiques négociées contribue plus efficacement à la sauvegarde de l'intérêt écologique et à l'amélioration des conditions d'accès des populations aux utilités des milieux. Mais, il faut s'assurer que ce processus ascendant de définition des mesures juridiques respecte les différentes maîtrises de gestion intentionnelle et que, les institutions de mise en œuvre de la régulation juridique reposent également, sur du consensus.

L'analyse approfondie des dynamiques foncières et environnementales permet de clarifier les différentes maîtrises foncières et environnementales ainsi que les institutions qui accompagnent le processus. Cette analyse porte sur les réserves de biosphères de la Pendjari et du W, derniers réservoirs<sup>394</sup> de la diversité biologique où s'affrontent trois acteurs potentiels : l'Etat, les communes et les communautés riveraines (**Chapitre 1**). Les massifs forestiers du Moyen Ouémé offrent l'opportunité d'étudier, le processus de défense des intérêts écologiques communaux ayant pour assiette des patrimoines forestiers communs comportant d'énormes potentialités. Ces massifs forestiers constituent un site d'expérimentation privilégié du droit commun mettant en relation trois principaux acteurs : i) des communautés rurales, détentrices des maîtrises forestières exclusives, ii) des communes et iii) des administrations étatiques engagés dans la protection d'un écosystème forestier et disposant de maîtrise de gestion intentionnelle. Les négociations directes avec les communautés rurales instaurent une dynamique de protection des ressources forestières à l'échelle des terroirs villageois, des territoires communaux et des départements<sup>395</sup> (**Chapitre 2**).

---

<sup>394</sup> Selon l'article R. 371-19 du Code de l'environnement français, les réservoirs de biodiversité sont *"des espaces dans lesquels la biodiversité est la plus riche ou la mieux représentée, où les espèces peuvent effectuer tout ou partie de leur cycle de vie et où les habitats naturels peuvent assurer leur fonctionnement en ayant notamment une taille suffisante, qui abritent des noyaux de populations d'espèces à partir desquels les individus se dispersent ou qui sont susceptibles de permettre l'accueil de nouvelles populations d'espèces"*.

<sup>395</sup> Les massifs forestiers du Moyen Ouémé couvrent neuf communes des départements du Borgou, de la Donga, des Collines et du Zou.

## CHAPITRE 1 - DYNAMIQUES FONCIERE-ENVIRONNEMENTALES DANS LES RESERVES DE BIOSPHERE DU W ET DE LA PENDJARI

---

L'ampleur des crises écologiques dans les aires protégées du W et de la Pendjari justifie l'analyse de leurs dynamiques foncières-environnementales afin de mieux appréhender le processus de construction de la régulation juridique. L'analyse prend en compte l'assiette de la régulation juridique et le jeu de pouvoirs d'acteurs qui font intervenir, au sein de ces espaces spécifiques, une trilogie de gouvernance : pouvoir régalien, décentralisation et participation populaire. Le triptyque juridique fondé sur un partenariat entre ces trois acteurs est régi par des règles législatives et réglementaires dont l'opérationnalisation n'a pas été exempte de tout malentendu. La cogestion, instituée par la loi sur la faune, reste dominée par l'Etat. Celui-ci a le pouvoir de contrôle (art. 23) et la prérogative de mettre fin unilatéralement, au partenariat qui le lie aux structures de cogestion (art. 56). Ces prérogatives exorbitantes de l'Etat consacrent une asymétrie de position préjudiciable à la qualité du partenariat souhaité dans la gestion des aires protégées. Les droits et les responsabilités de chacun des acteurs s'inscrivant dans la logique de cette asymétrie, il s'en suit une disjonction d'intérêts écologiques à défendre et de défis normatifs à relever. Or, l'efficacité et l'efficience de la protection de ces milieux recommandent, que les problématiques foncières et environnementales soient traitées suivant une vision et des stratégies communes pour l'ensemble des acteurs.

Le passage de la gestion étatique à la cogestion des aires protégées suppose de trouver une solution juridique consensuelle qui affranchit les mesures juridiques de leur caractère de normes imposées. Mais, l'institution de la cogestion des aires protégées n'a pas dépassé le cap du simple partenariat, pour celui d'une coconstruction des mesures juridiques. L'assimilation de la cogestion des aires protégées à une implication des riverains à la mise en œuvre concertée des mesures juridiques édictées par l'Etat, a plutôt accentué les asymétries de positions ou de pouvoirs. Elle a également abouti à des dissensions entre acteurs étatiques et populations riveraines. Le partenariat institué, au lieu de conduire à une gestion participative des aires protégées, a plutôt généré des conflits d'intérêts de nature à compromettre leur viabilité. L'institution de la cogestion ne suffit plus à combler le fossé qui existait entre la légalité étatique et les légitimités locales, ni à régler la question de subsidiarité entre l'Etat et les collectivités territoriales dans la gestion des aires protégées.

Pour y remédier, la prise en compte de la décentralisation et de l'endogénéité juridique dans la construction de l'édifice juridique appelle à transcender le simple partenariat institué, pour inscrire la cogestion dans une perspective environnementale et plus adaptée aux besoins locaux en mesures juridiques. Dans cette perspective, l'analyse des rapports fonciers et environnementaux des acteurs et de leurs perceptions des réserves de biosphère du W et de la Pendjari, permet d'appréhender l'assiette de la régulation juridique à travers ses déterminants (**Section 1**). La compréhension fine des déterminants de la régulation juridique constitue une porte d'entrée pour une projection des mesures juridiques vers un consensus de cogestion, de mise en cohérence des interventions des acteurs et d'assurance d'une coviabilité socio-écologique (**Section 2**).

### Section 1- Des acteurs et des perceptions diversifiés pour les réserves

Les acteurs de la gestion des aires protégées forment l'ensemble des institutions étatiques et non étatiques et des citoyens organisés en groupes d'intérêt ou non et dont les actions ont des impacts sur la viabilité des écosystèmes et des biotopes. Suivant que leurs actions portent sur l'utilisation et/ou la conservation, ces acteurs ont des perceptions souvent divergentes sur

ces milieux spécifiques et pouvant mettre en péril la coviabilité socio-écologique. La typologie des acteurs de la gestion des aires protégées met en relief des acteurs légaux et des acteurs secondaires à qui, le législateur a imposé une obligation de partenariat (§1). Au-delà du partenariat dont l'infortune a été établie dans nos développements antérieurs, les représentations et perceptions divergentes de ces acteurs sur les aires protégées justifient la nécessité de co-construire la régulation juridique et les institutions de co-gestion (§2).

## **§1 - Des acteurs diversifiés autour des aires protégées de la Pendjari et du W**

La loi sur la faune prévoit expressément des acteurs de cogestion des aires protégées (A) autour desquels gravitent d'autres acteurs non moins importants mais, dont l'encadrement des comportements et des conduites vis-à-vis des écosystèmes et des biotopes est déterminant pour la coviabilité socio-écologique (B).

### **A - Des acteurs tirant leur légitimité des instruments juridiques**

Le législateur béninois distingue trois catégories d'acteurs dans l'animation de la cogestion des aires protégées. En vertu de ses pouvoirs exorbitants, L'Etat constitue le principal acteur de la cogestion des aires protégées nationales (1). Viennent ensuite, les structures de cogestion qui sont l'émanation des populations riveraines (2) et les communes riveraines à qui les lois sur la faune et la décentralisation accordent d'importants pouvoirs (3).

#### **1 - L'Etat : un acteur incontournable de la gestion des aires protégées**

L'Etat béninois demeure omnipotent et omniprésent dans tous les processus et mécanismes de gestion des aires protégées. Malgré le partenariat proclamé à travers l'institution de l'approche de cogestion des aires protégées, la suprématie de l'Etat sur les autres acteurs est clairement affirmée dans la loi portant régime de la faune. L'omnipotence de l'Etat s'exprime en termes de monopole du pouvoir de définition des mesures juridiques et de mise en œuvre et de contrôle des actions environnementales engagées. Le rôle des acteurs communaux et communautaires se limite à l'adhésion et au respect des mesures juridiques prédéfinies. C'est l'Etat qui, à travers son administration chargée de la faune, met en œuvre toutes les mesures juridiques et par la suite, recherche le partenariat des acteurs se situant autour des aires protégées. C'est également l'Etat qui, par le biais de ses tribunaux judiciaires, sanctionne les atteintes à l'intégrité physique des réserves de faune. Dans ce contexte d'omnipotence de l'Etat, l'efficacité et l'efficience des mesures juridiques se mesurent à partir des résultats obtenus par les services publics ou privés délégués notamment ceux obtenus de l'administration chargée de la faune et l'office du juge qui constituent les deux maillons importants de la mise en œuvre des mesures juridiques.

Mais concrètement sur le terrain, la seule légalité n'a pas suffi à assurer aux actions publiques engagées, toute la plénitude de leur efficience et de leur efficacité. Celles-ci sont restées débitrices de la participation populaire à la prise de décisions et de l'application des principes de la gestion décentralisée des ressources naturelles. La légalité étatique ne devient pertinente et pragmatique que lorsqu'elle est construite sur fond de légitimités locales c'est-à-dire lorsqu'elle permet de d'harmoniser les intérêts écologiques locaux, communaux et nationaux. En effet, il est apparu plus fastidieux, de légitimer les actions publiques environnementales alors que, la négociation et consensus dès le début du processus de définition des mesures juridiques auraient conduit à leur légitimité. Ceci suppose que le législateur compose avec l'endogénéité juridique et valorise les principes de la décentralisation dans ses réformes. En attendant de proposer, dans nos développements ultérieurs, un mécanisme d'implication réelle des communes et des communautés riveraines, nous



essayons de comprendre l'intervention de l'Etat dans la régulation juridique des aires protégées en nous focalisant sur l'administration chargée de la mise en œuvre des mesures juridiques **(a)** et sur le tribunal judiciaire, chargé de l'application de la loi **(b)**.

**a) La mise en œuvre des mesures juridiques dans les aires protégées**

La mise en œuvre des mesures juridiques passe par l'exercice des prérogatives que les mesures législatives et réglementaires accordent à l'administration chargée de la faune. Celle-ci dispose, dans l'exercice de ses prérogatives, de pouvoirs de police **(i)** et de pouvoirs de contrôle **(ii)** lui permettant de prévenir et de réprimer les atteintes à l'intégrité physique des aires protégées et de leurs ressources biologiques.

i) Le pouvoir de réprimer: une prérogative régalienn

Les agents forestiers sont chargés d'assurer l'application et le respect de la législation en matière de faune et des aires protégées (art. 138 loi 2002-16). Ils sont placés dans l'exercice de leurs fonctions sous la protection spéciale de la loi. L'outrage, l'entrave ou l'opposition à l'exercice de leur fonction sont passibles de sanction (art. 139 et 164 de la loi 2002-16 et art. 224 et 225 du code pénal).

Les agents de l'administration de la faune et des aires protégées fournissent un éventail d'information au public qu'ils ont l'obligation de sensibiliser et d'éduquer. Pour remplir ces fonctions, les agents de l'administration de la faune et des aires protégées doivent être des experts en matière de conservation et de gestion des ressources naturelles par une maîtrise parfaite de la législation. Ils sont formés pour donner des réponses à des situations d'urgence comme les premiers secours, les opérations de recherche et de sauvetage, la lutte contre les incendies de forêts et le verrouillage des aires protégées contre la divagation des animaux domestiques.

Les pouvoirs de police concernent l'interpellation, la perquisition et la fouille, la saisie des biens et l'arrestation des délinquants. En vertu de ces pouvoirs, les agents de l'administration de la faune et des aires protégées procèdent à la visite des véhicules et autres engins de transport, dressent des barrages sur la voie publique, ont un libre accès aux maisons, cours, enclos, aux quais fluviaux et maritimes, aux gares et aéroports et parcourent librement les voies ferrées pour visiter les trains (art. 126 à 139 de la loi 2002-16).

En cas de découverte d'une infraction à la législation sur la faune, ils dressent, en fonction de leur qualité d'agents publics assermentés, des procès-verbaux ou des rapports d'infraction entérinés par des procès-verbaux, lorsqu'ils sont des agents forestiers non assermentés. Dans la pratique cependant, le traitement des infractions bute à des dysfonctionnements qui annihilent la fiabilité et la qualité des documents élaborés par la Direction du Parc National de la Pendjari (DPNP).

La qualité relative des procès-verbaux ou des rapports d'infractions constitue une première grande limite de l'efficacité de la mise en œuvre de la norme de régulation. Pour illustrer notre propos, nous prenons l'exemple des procès-verbaux d'infractions transmis au Tribunal de Première Instance de Natitingou par la Direction du Parc National de la Pendjari au cours de la période de 2009 à 2014. L'analyse de ces documents, pièces maîtresses dans le processus de qualification des infractions et de leur sanction par le juge, fait apparaître des vices de procédure et de non-respect des règles de fond.

En principe, les procès-verbaux d'infraction sont dressés par des agents forestiers habilités et ayant prêté serment devant le Tribunal (Art. 126 loi sur la faune). Sur le terrain, cela ne se

passé souvent pas comme cela. Si les procès-verbaux sont généralement signés par des officiers de police judiciaire, les rapports d'infractions qui leur servent de base, font l'objet de tripatouillage. Des agents de patrouilles, ne relevant directement pas de l'administration publique, reportent sur des fiches préconçues, les informations recueillies sur les lieux de commission des infractions. Des rapports d'infractions sont ensuite établis par l'agent forestier non assermenté sur la base des données de ces fiches. Ces rapports sont transmis, le plus souvent, hors délais de procédure et au mépris des règles de fond, à l'officier de police judiciaire de la gendarmerie de Tanguiéta. Celui-ci, sur la base des rapports d'infraction, établit les procès-verbaux d'infraction à soumettre à l'office du juge.

La qualité relative des procès-verbaux (voir annexe n° 8) ne facilite pas l'intelligence du discours entre l'administration chargée de la faune et le tribunal de première instance. Le non-respect des règles de fond et de forme contribue souvent à l'abandon des poursuites contre les délinquants et à la détérioration des rapports entre les unités de police judiciaire et le tribunal de première instance. La fréquence du classement sans suite de plusieurs infractions pour vice de procédure a amené l'administration chargée de la faune à préférer les transactions fauniques aux transfèrements des délinquants. Ce choix tous azimuts pour la transaction est discutable du point de vue de la gouvernance dans la mesure où, la traçabilité du traitement des infractions est difficile à établir du fait de la corruption qui entoure l'opération.

Les infractions sont traitées en l'absence de toute traçabilité des données (espèces intégralement ou partiellement protégées, délinquant récidiviste), de la garantie du respect des règles de procédure et de la destination des fonds issus de l'opération. La situation est d'autant plus confuse, qu'il n'est pas possible à l'administration chargée de la faune de justifier d'une part, que les fonds issus des transactions fauniques sont versés au trésor public et que d'autre part, le tribunal ait été saisi pour l'extinction de l'action publique.

Pour remédier à ces dysfonctionnements, nous avons (en tant que membre de l'équipe du ProAgri Pendjari de 2014 à 2017) initié des ateliers thématiques et des rencontres entre les acteurs de la chaîne pénale (Tribunaux, police judiciaire, conservateur des parcs, structure de cogestion et autorités communales). Ces ateliers ont permis de mettre en confiance les différents acteurs de l'application des mesures juridiques, de situer chacun des acteurs dans ses rôles et responsabilités et de développer par la même occasion, des outils et standards en matière de traitement efficace des infractions environnementales. Les rencontres ont permis également, aux agents des tribunaux de sortir du prétoire et d'entrer en contact direct avec l'assiette de la régulation juridique. Ces rencontres périodiques entre acteurs de mise en œuvre des mesures juridiques et les visites du parc au profit des agents du tribunal, peu habitués à la vie sauvage, ont permis d'imprimer dans la psyché des juges des tribunaux, la valeur écologique de la faune et de la flore à défendre au même titre que les atteintes aux biens et aux personnes.

L'harmonisation des qualifications des infractions, la définition et l'explicitation des règles de procédure, l'amélioration du contenu et de la forme des procès-verbaux (voir annexe 9) et la mise en place d'un cadre de concertation ont permis d'améliorer qualitativement le traitement des infractions fauniques et de valoriser la chaîne pénale dans le sens d'une meilleure défense de l'intérêt écologique. Ces différentes actions ont abouti à une diminution sensible des atteintes contre l'aire protégée grâce à la mise en œuvre efficace des actions publiques engagées notamment, l'application conséquente de la loi contre des atteintes à la faune (cf. annexe 10 sur quelques jugements rendus). La pertinence de ces rencontres réside dans l'instauration des débats d'idées, d'une part, entre les juges des tribunaux de première

instance de Natitingou et de Kandi (y compris ceux de la cour d'appel de Parakou) et d'autre part, entre ces mêmes juges et les conservateurs des aires protégées du W et de la Pendjari. L'intérêt est de parvenir à une vision harmonisée de l'application des mesures juridiques que l'incomplétude de la loi ne permettait pas.

L'intelligence du discours entre les conservateurs des aires protégées et les tribunaux a permis d'aboutir à un toilettage de représentations antagonistes ou concurrentes dans l'application des peines. Elle a également permis d'avoir une position commune dans le traitement des infractions. Ce premier niveau de consensus, dans la mise en œuvre des actions publiques environnementales, a permis aux services chargés de l'application des lois de permettre d'avoir une position unique vis-à-vis des autres acteurs avec lesquels les mesures juridiques doivent par la suite, être repensées et renégociées. L'unicité de position des administrations chargées de l'application des lois constitue un facteur de mise en confiance des acteurs lors de la négociation des mesures juridiques en ce qu'elle débarrasse le discours public de toute ambiguïté et des distorsions pouvant entacher leur crédibilité aux yeux des riverains des aires protégées.

#### ii) L'exercice des pouvoirs de contrôle

Deux types de contrôle sont prévus par la législation béninoise : le contrôle a priori et le contrôle répressif. Dans le cadre des aires protégées, des autorisations préalables sont prévues et font l'objet d'une obligation imposée à toute personne physique ou morale désirant y mener des activités en rapport avec la chasse, la capture, l'élevage, le tourisme et l'artisanat. Le droit de chasser est reconnu aux personnes majeures qui observent la réglementation en vigueur (art. 58). La chasse est pratiquée dans des conditions fixées par la réglementation afin qu'elle joue son rôle d'outil de gestion de la faune permettant de réguler son exploitation de façon équilibrée et pérenne, à des fins écologiques, socio-économiques, culturelles et récréatives (art. 57). Sont prévues dans la réglementation béninoise, les dispositions relatives aux périodes de chasse (articles 66 et 67) et méthodes de chasse (art. 68 à 70), aux permis de chasse et de capture, aux zones de chasse (art. 73 à 79), aux professions de chasse (art. 80 à 88) et aux amodiations de territoire et de chasse (art. 89 à 95).

Les droits reconnus aux usagers sur les aires protégées dépendent du statut de l'aire considérée. Sont interdits dans la réserve naturelle intégrale, toutes les formes de chasse et de pêche, toute exploitation forestière, agricole et minière, tout pâturage et défrichement, toutes fouilles et prospections, tous sondages, terrassements et constructions, tous travaux tendant à modifier l'aspect du terrain ou de la végétation, toute activité polluante ou nuisible, toute introduction d'espèces animales ou végétales et, d'une manière générale, tout acte de nature à nuire ou à apporter des perturbations à la faune et à la flore. Aucun droit d'usage n'est reconnu aux usagers dans cette aire. Même la recherche scientifique y est interdite sauf lorsqu'il y a une autorisation spéciale ministérielle (art. 16). Dans les parcs nationaux, seul le tourisme de vision, l'éducation et la recherche scientifique sont autorisés sous des conditions bien définies par la loi. Dans les réserves de faunes, la chasse, la capture des animaux sauvages et les autres activités humaines sont soit interdites, soit strictement limitées et exercées sous le contrôle des autorités.

Les zones cynégétiques sont le lieu privilégié de l'exercice de la chasse. Cependant, les principes de conservation de la faune et de ses habitats ainsi que l'exploitation rationnelle des animaux sauvages à des fins touristiques, récréatives, économiques et scientifiques doivent être respectés sinon, des sanctions sont prévues pour les cas de violation. Les actions de poursuite sont exercées directement par le CENAGREF devant les juridictions compétentes

suivant les règles générales de la procédure pénale et ce, concurremment avec le ministère public.

#### **b) La procédure de repression des infractions fauniques**

La répression des atteintes contre les aires protégées est subordonnée au déclenchement de l'action publique **(i)** suivant des règles de procédures précises **(ii)**.

##### **i) L'exercice de l'action publique**

L'action publique en procédure pénale est *"l'action exercée devant une juridiction répressive pour l'application des peines ou mesures de sûretés à l'auteur d'un crime, d'un délit ou d'une contravention"*<sup>396</sup>. L'exercice de l'action publique tient aux autorités compétentes et aux délais de prescription. Selon les dispositions du code de procédure pénale le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi (Art. 30 du CPP). Pour l'application des peines, l'action publique est mise en mouvement et exercée par les magistrats ou les fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi. Cette action peut également être mise en œuvre par la partie lésée ou toute personne morale habilitée à cet effet (Art.1 du CPP). Sur le fondement des articles ci-dessus cités et de l'article 65 de la loi portant régime des forêts, l'action publique peut être exercée par les personnes ci-après :

##### **▪ Le procureur de la République**

Le procureur de la République représente en personne ou par ses substituts, le ministère public près le tribunal de première instance (art. 37 du CPP). Il reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner. En cas de classement sans suite, il informe le plaignant et son conseil le cas échéant de son droit de se constituer partie civile ainsi qu'il avisera (art. 38). Le procureur de la République procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale (art. 40). En cas d'absence ou d'empêchement du procureur de la République et à défaut de substitut pour le remplacer, le juge d'instruction exerce à titre provisoire cumulativement avec ses propres fonctions, celles du ministère public. Lorsqu'il existe plusieurs juges d'instruction dans le tribunal, le juge le plus ancien dans le grade le plus élevé exerce les fonctions de ministère public (art. 42).

##### **▪ Le juge d'instruction**

Le juge d'instruction procède aux informations. Dans l'exercice de ses fonctions, il a le droit de requérir directement la force publique (art. 44). Dans tout tribunal de première instance, en cas d'empêchement du ou des juges d'instruction, ses fonctions sont exercées soit par le président, soit par un ou plusieurs juges de ce tribunal, le tout conformément à la loi portant organisation judiciaire (art. 43).

##### **▪ Les OPJ et les Agents de Police Judiciaire à compétence générale**

Bien que cette compétence soit sans équivoque conférée aux agents assermentés des eaux et forêts, les infractions en matière faunique peuvent être également recherchées et constatées par les agents de police judiciaire à compétence générale (art.133 de la loi 2002-16). La police judiciaire est chargée, sous la direction effective du Procureur de la République, de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte. Lorsqu'une information est ouverte, la police judiciaire exécute les délégations des juridictions d'instruction et défère à leurs réquisitions

---

<sup>396</sup> VINCENT(J) et al., *Lexique de termes juridiques*.

(art.14 du Code de Procédure Pénale). Les officiers de police judiciaire reçoivent les plaintes et dénonciations et procèdent à des enquêtes préliminaires (art.19). Dès la clôture de leurs opérations, les officiers de police judiciaire doivent faire parvenir directement au Procureur de la République, l'original ainsi qu'une copie certifiée conforme des procès-verbaux qu'ils ont dressés. Tous les actes et documents y relatifs lui sont en même temps adressés. Les objets saisis sont mis à sa disposition (art. 21).

- *Les agents des Eaux et Forêts*

Les fonctionnaires et agents, civils ou militaires, auxquels des lois spéciales attribuent certains pouvoirs de police judiciaire, exercent ces pouvoirs dans les conditions et dans les limites fixées par ces textes (Art.28 du CPP). C'est le cas des agents forestiers assermentés qui recherchent et constatent par procès-verbaux, les infractions à la loi sur la faune et ses textes d'application dans leur zone de compétence (Art. 127 de la loi 2002-16). Les actions et poursuites sont exercées directement par l'administration chargée de la faune devant les juridictions compétentes suivant les règles générales de la procédure pénale (Art.143 de la loi 2002-16). Les agents forestiers assermentés sont en droit d'exposer l'affaire devant le tribunal et sont entendus en leurs conclusions. Ils siègent à la suite du procureur et des substituts et assistent à l'audience en uniforme et découverts.

- ii) Les règles de procédure

- *Les moyens de preuve*

Les infractions peuvent être établies par tout mode de preuve et le juge décide d'après son ultime conviction (Art.447 Code de Procédure Pénale). Cependant, il n'est fait mention que de l'aveu et du procès-verbal dans le code. La loi faunique ne parle que du seul procès-verbal ou rapport d'infraction.

- *L'aveu*

L'aveu est la déclaration par laquelle une personne reconnaît pour vrai, et comme devant être tenu pour fait un avéré à son égard, un fait de nature à produire contre elle des conséquences juridiques (Art. 448 Code de Procédure Pénale). On distingue l'aveu judiciaire non révocable qui est fait au cours d'un procès et dont dépend le sort de ce procès, de l'aveu extrajudiciaire qui est fait en dehors d'un tribunal et qui ne lie pas le juge. L'aveu, comme tout élément de preuve, est laissé à la libre appréciation du juge.

- *Le procès-verbal ou le rapport*

En principe, les procès-verbaux ou les rapports constatant les délits ne valent qu'à titre de renseignements mais des lois spécifiques peuvent en disposer autrement (Art. 450 CPP) pour en faire un élément de preuve devant les tribunaux (art.136 de la loi 2002-16). Mais un procès-verbal ou un rapport d'infraction n'a de valeur probante que s'il est régulier en la forme et que son auteur a agi dans l'exercice de ses fonctions et a rapporté sur une matière de sa compétence sur ce qu'il a vu, entendu ou constaté personnellement. Le procès-verbal doit revêtir la forme authentique pour assurer sa validité et sa recevabilité par le tribunal judiciaire. Le code civil définit l'acte authentique comme « celui qui a été reçu par un officier public ayant le droit d'instrumenter dans le lieu où l'acte a été rédigé, et avec les solennités requises ». L'authenticité du procès-verbal suppose donc que l'écrit soit dressé par un officier public compétent dans les formes exigées par la loi. En conséquence, le procès-verbal est obligatoirement rédigé sur papier d'une qualité offrant toute garantie de conservation, de façon lisible et indélébile, en langue française, sans abréviation, ni blanc, ni surcharge. Les mots ajoutés dans le corps de l'acte sont nuls. Les renvois en marge et les mots rayés doivent être



approuvés et les signatures et paraphe indélébiles. La date de signature du procès-verbal est énoncée en lettre. Les pages sont numérotées et leur nombre indiqué en fin d'acte.

Le procès-verbal est lu au prévenu et éventuellement aux témoins puis signé par les parties. Un délai de huit jours avant l'audience indiquée par la citation est accordé au prévenu qui souhaiterait rapporter la preuve contraire des faits contenus dans un procès-verbal. Le prévenu devra faire le dépôt de ses moyens et indiquer les témoins qu'il veut faire entendre. L'alinéa 2 du même article 450 du CPP, accorde la possibilité au prévenu contre lequel un jugement par défaut a été rendu et qui souhaiterait rapporter la preuve contraire des faits contenus dans un procès-verbal, de le faire connaître au moins huit jours avant l'audience indiquée par la citation. Le prévenu fait en même temps le dépôt de ses moyens et indique les témoins qu'il veut faire entendre. Rédigés dans les conditions de fond et forme exigées par les textes en vigueur, les procès-verbaux dressés par les agents assermentés font foi jusqu'à preuve contraire des faits matériels délictueux qu'ils constatent.

- *La charge de la preuve*

La charge de la preuve s'applique tant au droit pénal qu'au droit civil. Contrairement au droit civil où la preuve incombe au défendeur, il appartient en droit pénal à l'Etat à travers l'administration chargée de la faune d'apporter, devant le juge pénal, la preuve que le prévenu est l'auteur de l'infraction criminelle contre une aire protégée. La procédure peut être coûteuse et longue pour l'État si les preuves sont minces ou si l'accusé dispose de ressources suffisantes pour faire appel. Il y a cependant, des situations où la charge de la preuve peut être renversée et incomber au prévenu. C'est notamment, le cas pour les infractions mineures passibles de petites amendes telles que celles prévues à l'article 152 de la loi portant régime de la faune et qui relatives à l'Introduction, la circulation, le séjour ou le campement dans une aire protégée en dehors des cas permis.

- *Les délais de prescription des infractions fauniques*

L'action publique se prescrit par dix (10) années révolues à compter du jour où le crime a été commis sauf pour les cas où la loi en dispose autrement (Art. 8 du CPP). C'est le cas de la loi spécifique sur la faune qui a réduit trois (3) ans, à partir du jour où les infractions ont été constatées sur procès-verbal, les délais de prescription des crimes commis contre la faune et les aires protégées (art.148 de la loi 2002-16).

- *L'extinction de l'action publique*

L'action publique pour l'application de la peine s'éteint par la mort du prévenu, la prescription, l'amnistie, l'abrogation de la loi pénale et la chose jugée. Elle peut s'éteindre également par transaction lorsque la loi en dispose expressément. Elle peut enfin s'éteindre en cas de retrait de la plainte, lorsque celle-ci est une condition nécessaire de la poursuite (art. 7 du CPP).

- *La constatation de l'infraction sur procès-verbal*

Les infractions en matière de faune sont constatées par procès-verbaux. Les procès-verbaux dressés par les agents assermentés font foi jusqu'à preuve contraire des faits matériels délictueux qu'ils constatent (art.136 de la loi 2002-16).

- *L'arrestation*

En cas de flagrant délit, les agents de l'Administration des ressources forestières et les agents commissionnés, peuvent procéder à l'arrestation des délinquants, les conduire devant le procureur de la République ou le juge compétent (art. 151 de la loi 2002-16).

- *Les saisies et les confiscations*

Les animaux sauvages et produits de chasse (dépouilles et trophées) appréhendés en situation irrégulières sont confisqués d'office. Les produits confisqués sont remis aux autorités administratives locales, contre récépissé, en vue de leurs consommations dans les institutions publiques à caractère social ou maisons d'indigence (pensionnats, maisons d'arrêt, dispensaires, maternités etc.) en ce qui concerne les produits périssables (art. 140 alinéa 1 de la loi 2002-16). Ces produits peuvent aussi être vendus par voie d'adjudication ou, à défaut, de gré à gré par l'administration chargée de la faune au profit du Trésor public (art. 140 alinéa 2). Sont saisis les animaux domestiques en divagation ayant donné lieu à des infractions à la loi. La garde des produits saisis est confiée soit à un tiers, soit à l'autorité administrative la plus proche, soit à la personne sur qui la saisie a été opérée (art.142).

- *La transaction*

Les lois forestière et faunique sur l'arrêt des poursuites suite à une transaction sont conformes à l'esprit du code de procédure pénale dans cette matière. C'est le responsable de l'administration chargée de la faune ou de l'un de ses représentants délégués qui propose d'arrêter les poursuites moyennant l'acceptation et le règlement par le délinquant d'une transaction. Les modalités des transactions sont fixées par voie réglementaire. Les délinquants récidivistes ne peuvent plus bénéficier d'autres transactions (art.149). Le montant des transactions consenties est acquitté ou les travaux tenant lieu de transaction doivent être effectuées dans les délais fixés par l'acte de transaction, faute de quoi il sera procédé aux poursuites judiciaires. La transaction suspend les poursuites judiciaires, lesquelles ne sont abandonnées qu'après paiement en espèces du montant de la transaction ou exécution complète des travaux tenant lieu de transaction (art.150 al 2). Les actions et les poursuites sont exercées directement par l'administration chargée de la faune devant le Tribunal suivant les règles générales de la procédure pénale, sans préjudice du droit reconnu au ministère public (art.143). Les agents forestiers assermentés sont en droit d'exposer l'affaire devant le tribunal et sont entendus en leurs conclusions. Ils siègent à la suite du procureur et des substituts et assistent à l'audience en uniforme et découverts (art.144).

**c) *Analyse de quelques jugements et transactions fauniques***

L'examen de quelques décisions judiciaires et transactions fauniques permet de jauger l'efficacité sur le terrain, des mesures juridiques environnementales. Nous prenons l'exemple des transactions opérée par le conservateur de la réserve de biosphère de la Pendjari **(i)** et des décisions rendues par le tribunal de première instance de Natitingou **(ii)** pour apprécier dans quelle mesure celles-ci tendent ou non vers la défense de l'intérêt écologique.

i) *Analyse de quelques transactions dans la réserve de biosphère de la Pendjari*

Pour la période du 09 mars 2012 au 31 décembre 2013 et sur un total de 19 transactions fauniques officiellement enregistrées à la DPNP, seulement 7 transactions sont conformes à la loi sur la faune et la forêt, soit un taux de 36,84%.

Le tableau n°8 ci-dessous, donne un aperçu des différentes transactions opérées par l'administration en charge de la réserve.

Tableau 8 : Aperçu de quelques transactions fauniques

| N° | Date de la transaction | Nature de l'infraction            | Montant transaction | Conformité avec la loi | Observations                                                                                                                                                      |
|----|------------------------|-----------------------------------|---------------------|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | 13/03/2012             | Transport viande de brousse       | 50 000              | Non conforme           | L'art. 153 de la loi sur la faune a prévu 100 000 à 500 000 d'amende et/ou un emprisonnement de 3 mois à 3 ans                                                    |
| 2  | 08/08/2012             | Trafic de viande                  | 50 000              | Non conforme           |                                                                                                                                                                   |
| 3  | 10/10/2012             | Trafic de viande                  | 50000               | Non conforme           |                                                                                                                                                                   |
| 4  | 26/12/2013             | Trafic de viande                  | 50000               | Non conforme           |                                                                                                                                                                   |
| 5  | 17/03/2012             | Pâturage illicite                 | 1 000 000           | Non conforme           | L'article 97 prévoit une amende de 50000 à 500 000 et un emprisonnement de 3 mois à trois ans ou de l'une de ces deux peines seulement plus des dommages-intérêts |
| 6  | 25/04/2012             | Pâturage                          | 3 000 000           | Non conforme           |                                                                                                                                                                   |
| 7  | 04/05/2012             | Pâturage                          | 600 000             | Non conforme           |                                                                                                                                                                   |
| 8  | 07/05/2012             | Pêche illégale                    | 50 000              | Non conforme           | L'art. 153 prévoit 100000 à 500000 d'amende et/ou un emprisonnement de 3 mois à 3 ans                                                                             |
| 9  | 01/06/2012             | Pêche illégale                    | 100 000             | Conforme               |                                                                                                                                                                   |
| 10 | 14/10/2013             | Délit de pêche                    | 50 000              | Non conforme           |                                                                                                                                                                   |
| 11 | 28/10/2013             | Délit de pêche                    | 50 000              | Non conforme           |                                                                                                                                                                   |
| 12 | 01/10/2012             | Chasse illégale                   | 100 000             | Conforme               |                                                                                                                                                                   |
| 13 | 02/10/2012             | Chasse illégale                   | 50 000              | Non conforme           |                                                                                                                                                                   |
| 14 | 11/04/2013             | Délit de chasse                   | 150 000             | Conforme               |                                                                                                                                                                   |
| 15 | 17/04/2013             | Délit de chasse                   | 100 000             | Conforme               |                                                                                                                                                                   |
| 16 | 20/04/2013             | Délit de chasse                   | 200 000             | Conforme               |                                                                                                                                                                   |
| 17 | 22/11/2013             | Délit de chasse                   | 150 000             | Conforme               |                                                                                                                                                                   |
| 18 | 09/12/2013             | Délit de chasse                   | 100 000             | Conforme               |                                                                                                                                                                   |
| 19 | 22/04/2013             | Circulation illégale dans le parc | 100 000             | Non conforme           | L'art.152 prévoit 30000 à 70 000 d'amende                                                                                                                         |

Source : Rapports *DPNP*, octobre 2014

Le premier constat qui se dégage du tableau n° 8 est relatif à l'imprécision des qualifications des infractions contre le parc. Les expressions "*chasse illégale*" ou "*délit de chasse*" ne permettent pas de savoir quel animal de quelle espèce est abattu. Ainsi libellé dans le procès-verbal de constatation, le juge pénal aura du mal à apprécier l'infraction commise dans toute sa plénitude. La bonne qualification de l'infraction par le juge dépend également de l'objectivité des faits relatés dans le procès-verbal.

La lecture des informations du tableau n° 8 fait également ressortir, un écart entre les montants des transactions et ceux des amendes et dommages et intérêts tels que la législation les prévoit. Les montants des transactions qui devraient se situer entre le minima et le maxima prévu par le législateur, affichent un taux de non-conformité à la législation de plus de 63%. Ceci est un indicateur de la gouvernance relative qui entoure le traitement de ces transactions fauniques. Une discrimination est enfin observée entre les montants des transactions relatives aux atteintes directes à la faune (trafic de viande par exemple) commises le plus souvent par les nationaux avec ceux relatifs aux pâturages illégaux qui sont le fait des transhumants d'origine étrangère. De façon générale, on note que les montants des transactions sont hors norme par rapport aux dispositions légales. Dans ces conditions, les transactions opérées par l'administration chargée de la protection de l'aire protégée constituent une menace grave pour l'intérêt écologique. Il convient alors, de prendre des mesures réglementaires pour l'encadrement de cette procédure.

Dans tous les cas de figure, les administrations chargées des aires protégées ont l'obligation de saisir le juge pénal de toutes les transactions opérées pour permettre à ce dernier de procéder par une décision judiciaire, à l'extinction de l'action publique à l'instar de celle rendue sur une transaction faunique par un juge colonial en 1935 (cf. annexe 11).

ii) Analyse de quelques décisions de justice relatives aux atteintes contre la réserve de biosphère de la Pendjari

Le constat qui se dégage de l'examen croisé de quelques décisions de justice et la typologie des infractions telle que l'a prévue le législateur (voir tableau 9 ci-dessous) fait apparaître une tendance générale du juge pénal à accorder de larges circonstances atténuantes aux délinquants. Les peines infligées aux délinquants sont largement en deçà des minima légaux. Le sens de l'intérêt écologique semble faire défaut chez le juge peu habitué à la vie sauvage. Ceci n'est pas une excuse dans la mesure où le droit est dit suivant les dispositions des instruments juridiques à sa disposition. L'intime conviction ne saurait également justifier un laxisme d'un juge pour des infractions commises dans une aire protégée relevant de son territoire de compétence.

Les infractions contre la faune, notamment le braconnage des grands mammifères sont généralement commises de nuit dans les parties les plus giboyeuses de la réserve par des délinquants le plus souvent récidivistes. Les espèces les plus braconnées (intégralement protégées) sont le *loxodonta africana* (Eléphant), le *damaliscus korrigum* (Damalisque, espèce en voie de disparition), le *synecerus caffer nanus* (Buffle) et les animaux partiellement protégés comme le buffle de savane, l'Hippopotame, le bubale, l'hippopotame et les cobs. Les qualifications de chasse illégale, de pêche illégale ou de délit de pâturage n'indiquent pas le lieu de commission de l'infraction, le moment, la nature de l'animal et la classe à laquelle il appartient pour permettre la mesure de la gravité de l'infraction et apprécier la sanction applicable en toute connaissance de cause. Or, selon les dispositions de l'article 158 de la loi sur la faune, *"les peines d'amende et d'emprisonnement normalement encourues sont portées au double"*, lorsque l'infraction est commise de nuit, dans une aire protégée, aux dépens d'un animal intégralement protégé ou lorsque l'auteur est un agent de l'Etat ou d'une collectivité locale. Les peines sont par ailleurs portées *"au triple lorsque deux des circonstances ci-dessus sont réunies au moment de l'infraction ou lorsque l'auteur ou le complice est un agent forestier"*. Dans certains cas où les infractions sont bien définies, des peines complémentaires auraient dû être appliquées conformément, aux dispositions de l'article 157 de la loi sur la faune. Cette situation appelle à sensibiliser le juge pénal sur l'intérêt écologique représenté par la faune sauvage notamment, les grands mammifères comme l'éléphant sans lequel il n'y a point de savane. La mise à disposition du juge des instruments juridiques de protection de la biodiversité sera d'un grand atout pour une meilleure application de la règle de droit.

Dans le cadre des différentes rencontres thématiques organisées au profit des unités de police judiciaire, des conservateurs des parcs nationaux et des tribunaux autour des réserves de biosphère, nous avons conçu une plaquette des infractions fauniques (voir annexe 12) pour aider les acteurs à avoir une compréhension uniformisée du contenu des infractions légalement prévues et des procédures applicables. La conception de cette plaquette, au cours de plusieurs ateliers thématiques, fait suite aux constats récurrents d'une absence d'harmonisation de qualifications des infractions fauniques.

Le tableau n°9 ci-dessous, présente quelques décisions judiciaires rendues au tribunal de première instance de Natitingou sur des infractions commises dans la réserve de biosphère de la Pendjari.

Tableau 9 : Présentation de quelques décisions judiciaires rendues

| N° Jugements                      | Infractions      | Peines          |         |         |
|-----------------------------------|------------------|-----------------|---------|---------|
|                                   |                  | Prison          | Amende  | Domage  |
| Jugement n°129/10 du 24/08/10     | Chasse illégale  | 4 mois          | 100 000 |         |
| Jugement n° 183 du 14/12/10       | Chasse illégale  | 3 mois          | 20 000  |         |
| Jugement n°019/11 du 09/02/11     | Chasse illégale  | 3 mois          | 10 000  |         |
| Jugement n°72/11 du 19/04/11      | Chasse illégale  | 3 mois          | 10 000  |         |
| Jugement n° 98/11 du 31/05/2011   | Chasse illégale  | 4 mois          | 100 000 |         |
| Jugement n° 125/FD1 du 09/08/11   | Chasse illégale  | 6 mois          | 10 000  | 200 000 |
| Jugement n° 132/11/FD1            | Chasse illégale  | 6 mois          | 50 000  | 200 000 |
| Jugement n° 140/11 du 11/10/11    | Chasse illégale  | 1 mois          | 50 000  | 20 000  |
| Jugement n°141/11 du 11/10/11     | Sciage bois      | 1 mois          | -       | -       |
| Jugement n° 55/12/FD du 06 03 12  | Chasse illégale  | 24 mois         | 250 000 | 400 000 |
| Jugement n° 96/12/FD1 du 29/05/12 | Chasse illégale  | 12 mois, sursis | 50 000  |         |
| Jugement n° 138/12/FD1, 24/07/12  | Chasse illégale  | 3 mois          | 100 000 | 400 000 |
| Jugement n° 168/12/FD1, 28/08/12  | Chasse illégale  | 3 mois          | 100 000 | 900 000 |
| Jugement n°168/12/FD1 du 28/08/12 | Chasse illégale  | 3 mois          | 100 000 | 200 000 |
| Jugement n°0025 du 29/01/13       | Chasse illégale  | 12 mois         | 50 000  | 250 000 |
| Jugement n°28/13 du 05/02/13      | Chasse illégale  | 12 mois         | 50 000  | 300 000 |
| Jugement n°30/13 du 12/02/13      | Chasse illégale  | 12 mois         | 50 000  | 500 000 |
| Jugement n°31/13 du 12/02/13      | Chasse illégale  | 8 mois          | 50 000  | 700 000 |
| Jugement n°119 du 23/07/13        | Chasse illégale, | 8 mois sursis   | 20 000  | 400 000 |
| Jugement n°641 du 24/09/13        | Chasse illégale  | 3 mois sursis   | 30 000  | -       |
| Jugement n°005 du 27/03/14        | Chasse illégale  | 3 mois sursis   | 30 000  | -       |

**Source :** Enquête de terrain, 2014

De l'analyse du tableau n°9, des variations importantes dans la fixation des peines pour des infractions parfois identiques sont observées. Ces variations de peines au sein du même tribunal dénotent un manque d'harmonisation ou de concertation entre les différents juges. Une concertation hors prétoire portant sur les enjeux de protection de la faune et des aires protégées pourrait susciter chez les juges habitués aux infractions contre les biens et les personnes, un intérêt complémentaire pour la protection des ressources biologiques des parcs considérés comme des patrimoines nationaux. Dans ce sens, les ateliers thématiques, que nous avons organisés avec l'appui du ProAgri Pendjari, ont permis non seulement de mettre au même diapason les tribunaux, les unités de police judiciaire et l'inspection forestière dans la qualification et l'application des peines mais aussi, d'instaurer un dialogue entre ces structures étatiques, les communes riveraines et les structures de cogestion.

## 2 - Les structures de cogestion des aires protégées

Les structures de cogestion sont constituées des Unions des Associations Villageoises de Gestion des Réserves et de Faune (AVIGREF Pendjari et UR-AVIGREF W). Ce sont des organisations des villages riverains des réserves de biosphère régies par la loi de 1901 sur les associations. Partenaires directs de l'administration chargée des aires protégées, la création et la responsabilisation des unions des Associations Villageoises de Gestion des Réserves et de Faune dans la gestion des deux aires protégées est le couronnement de l'approche participative instituée prônée par la loi 93-009 du 02 juillet 1993 portant régime des forêts et plus précisément en tant que partenaires de gestion et de conservation, par la loi 2002-016 du 18 octobre 2004, portant régime de la faune.



Théoriquement, les unions des associations villageoises de gestion des réserves de faune sont membres du Conseil d'Administration du Centre National de Gestion des Réserves de Faune conformément aux dispositions de l'article 8 du décret n°98-487 du 15 octobre 1998 créant cet office d'Etat. Elles ont été créées dans les réserves de biosphère du W (2001) et de la Pendjari (1996) à partir de la capitalisation des actions des anciennes Associations Villageoises de Chasse mises en place par le Projet de Gestion des Ressources Naturelles. L'initiative était née du constat de la dégradation accélérée des ressources biologiques des parcs nationaux et de la difficulté aux ressources des parcs une protection efficace et durable sans le concours des populations riveraines.

L'avènement des structures de cogestion apparaissait dans ce contexte d'urgence écologique, comme une alternative à la gestion étatique. L'action des unions des associations villageoises de gestion des réserves de faune s'appuie sur la réglementation de l'accès des populations riveraines aux ressources naturelles fournies par les réserves de biosphère. Les associations villageoises de gestion des réserves de faune exercent leurs activités principalement à la périphérie des aires protégées. Elles peuvent également être associées aux actions de sensibilisation, d'aménagement des aires centrales et de lutte contre les infractions commises sur les ressources biologiques. Les unions des associations villageoises de gestion des réserves de faune sont cependant limitées dans leurs interventions sur le plan de la couverture spatiale des villages des sept communes riveraines des réserves.

Sur un total de 289 villages administratifs<sup>397</sup>, seulement 117 villages disposent d'une association villageoise de gestion des réserves de faune, soit un taux de couverture de 40,48% à l'échelle de l'ensemble des communes riveraines. La grande majorité des villages administratifs des communes riveraines sont par conséquent, exclus des actions de régulation des ressources naturelles réduisant du coup l'efficacité des associations villageoises de gestion des réserves de faune. A cela, il faut ajouter que tous les habitants des villages riverains directs des réserves de biosphère ne sont pas forcément membres des associations villageoises de gestion des réserves de faune dont les règles d'adhésion sont libres et volontaires.

Depuis leur création, les unions des associations villageoises de gestion des réserves de faune (notamment celle de la Pendjari) ont connu une ascension fulgurante du point de vue de la qualité des ressources humaines et des capacités de ses membres à participer aux débats publics sur la gouvernance des aires protégées. Perçues au départ comme des organisations paysannes, les unions des associations villageoises de gestion des réserves de faune constituent aujourd'hui, des associations plus ou moins autonomes du point de vue des finances et du développement des outils et standards en matière de défense de l'intérêt écologique et de la satisfaction des besoins en ressources naturelles des communautés riveraines. Véritables lobbys en matière de gestion durable de l'environnement grâce à la maîtrise de l'approche de cogestion, les unions des associations villageoises de gestion des réserves de faune constituent des pôles de pressions politique, juridique et institutionnelle au point de susciter le regain d'intérêt d'une gestion étatique par l'administration chargée de la faune plutôt engluée dans la mauvaise gouvernance<sup>398</sup>. Elles font également face à la

---

<sup>397</sup> INSAE, *op. cit.*

<sup>398</sup> Cf. Rapport d'audit institutionnel et organisationnel du Centre National de Gestion des Réserves de Faune, 2001 ; Rapport de la mission d'étude des textes juridiques, réglementaires et administratifs du Centre National de Gestion des Réserves de Faune, 2002 ; Rapport d'audit Socio-Organisationnel du Centre National de Gestion des Réserves de Faune de 2005, Tome 1 et 2 et Rapport d'audit institutionnel et organisationnel du Centre National de Gestion des Réserves de Faune, PAGAP 2014.

convoitise des autorités communales qui voient dans le développement organisationnel et institutionnel des structures de cogestion, une concurrence politique pour l'électorat que constituent les adhésions des populations aux Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune. Les rivalités entre les structures de cogestion et les administrations ont conduit à la prise d'arrêtés de suspension des activités de cogestion<sup>399</sup>. Malgré leur légalité tirée du décret n° 2011-394 du 28 mai 2011 (art.37 à 42) et leur statut d'association non gouvernementale, des problèmes de légitimités locales se posent également au sein des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune. La constitution des structures de cogestion repose en effet, sur la seule légalité étatique à l'exclusion des règles de fonctionnement propres aux systèmes juridiques endogènes.

L'absence de l'endogénéité juridique dans la mise en place des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune constitue une lacune du droit positif des aires protégées. Par exemple, le législateur béninois traite de façon marginale, la chasse traditionnelle et n'invoque même pas, les pratiques endogènes de régulation possibles des ressources naturelles des communautés riveraines. C'est cas par exemple, de la réglementation locale de la pêche villageoise dans la mare Bori à l'intérieur de la réserve de biosphère de la Pendjari. Les interdits et les cérémonies rituelles des communautés ainsi que les différents interdits alimentaires liés à la consommation de la viande des éléphants et des crocodiles sacrés participent à une régulation endogène ayant une incidence positive sur l'intérêt écologique.

Les Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune sont constituées sur la base de la liberté d'association qui privilégie la volonté de l'individu à celle du groupe. Or, les communautés sont d'abord bâties sur la base d'intérêts de groupes familiaux ou lignagers en fonction de leurs pratiques et des représentations qu'ils ont des ressources naturelles en générale et celles des aires protégées en particulier. Nous aboutissons au fait que l'intérêt écologique défendu par les Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune demeure celui de l'administration chargée de la faune et donc, de l'Etat. Les dimensions environnementale et économique de cet intérêt écologique qui a une ne coïncide pas forcément avec les intérêts des communautés riveraines qui privilégient la dimension religieuse des réserves. L'absence de légitimité sociale dans la légalité des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune tient donc, à l'absence de jonction préalable entre la légalité nationale les pratiques endogènes. L'institution de la cogestion n'ayant pas été suivi d'une relecture des lois sur la décentralisation des difficultés ont subsisté quant à la participation des autorités communales dans la cogestion des réserves.

### **3 - Les collectivités territoriales dans la gestion des aires protégées**

Au Bénin, les collectivités territoriales (communes) sont créées sur la base des lois sur la décentralisation<sup>400</sup>. La loi portant organisation des communes et la loi portant régime de la faune font des collectivités territoriales décentralisées des acteurs incontournables de la gestion des ressources environnementales en générale et des aires protégées en particulier. Au niveau des communes, des cadres de concertation sur des questions environnementales

---

<sup>399</sup> Cf. Arrêté communal Année 2014 n°028/33/MT-SG-SPDL portant suspension dans la commune de Tanguiéta des activités des AVIGREF des villages riverains du Parc National de la Pendjari du 29 décembre 2014 et Arrêté communal Année 2014 n°64-3/22/MCM-SG-SADE portant suspension dans la commune de Tanguiéta des activités des AVIGREF des villages riverains du Parc National de la Pendjari du 30 décembre 2014.

<sup>400</sup> Notamment, sur la base de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale et de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes.

sont créées et des documents communaux de planification sont élaborés dans cette perspective **(a)** donnant ainsi, une dimension importante à la mission de veille de l'intérêt écologique assignée aux communes par le législateur<sup>401</sup> **(b)**.

#### **a) Décentralisation et gestion des aires protégées**

Le lien entre la décentralisation et la protection de l'environnement au Bénin est établi par deux textes législatifs : la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin et la loi N° 2002-016 du 18 octobre 2004 portant régime de la faune. Le premier texte confie aux communes une mission de veille sur les questions relatives à la protection et à une meilleure utilisation des ressources naturelles, notamment des forêts et de la faune (art. 94). Le second texte fait de la commune un partenaire privilégié dans la cogestion des aires protégées de leur ressort territorial. Ces deux textes prévoient la participation collectivités territoriales décentralisées à la conservation et à la gestion des aires protégées. Suivant ces deux textes, les acteurs de la gestion décentralisée des réserves de faunes sont principalement les communes. A cet acteur privilégié, le législateur associe les structures de cogestion qui sont des institutions émanant des communautés et des promoteurs qui jouent, aux côtés de l'administration chargée de la faune, un rôle de premier plan dans la gestion des aires protégées. Les communes et les structures de cogestion sont d'ailleurs identifiées par le législateur qui leur assigne des rôles et des responsabilités dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'aménagement et de gestion des réserves de faune.

#### **b) Contribution de la décentralisation à la gouvernance des aires protégées**

La décentralisation peut se définir dans le contexte béninois, comme le processus par lequel l'Etat central transfère certains de ses pouvoirs et prérogatives à des structures légales créées à la base à cet effet. Sur le plan juridique et institutionnel, il s'agit d'une reconnaissance par l'Etat, du droit des communes à s'administrer elles-mêmes, dans la limite de compétences fixées et organisées par le législateur. Dans le domaine de l'environnement, les communes exercent une compétence propre (Art. 82 de loi portant organisation des communes). La loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes implique beaucoup les élus locaux comme acteurs dans la conservation et la gestion des aires protégées<sup>402</sup>. La contribution de la décentralisation à la gestion des aires protégées peut s'apprécier aux plans technique, juridique, institutionnelle et même financier.

Sur le plan technique, les acteurs de la cogestion (communes, communautés et autres promoteurs) participent à l'élaboration et de la mise en œuvre des plans d'aménagement des aires protégées sur la base d'un cahier de charges (Art. 29 et 32 Loi sur la faune). Les communes contribuent également, à la réalisation des travaux et opérations de conservation, d'aménagement, d'entretien, de surveillance, de contrôle et de mise en valeur des aires protégées. Elles peuvent enfin, s'organiser pour mettre en place les structures de cogestion des aires protégées et des zones villageoises de chasse (Article 37 Loi sur la faune).

Sur le plan juridique, les statuts et règlements des structures de cogestion intéressées sont élaborés avec la collaboration avec les communes riveraines (Article 39 Loi sur la faune). Le

---

<sup>401</sup> Art. 94 de la loi portant organisation des communes

<sup>402</sup> Art. 94 alinéa 1 : « La commune a la charge de la création, de l'entretien des plantations des espaces verts et de tout aménagement public. 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. 96 alinéa 1 : « La commune donne son avis chaque fois qu'il est envisagé la création sur son territoire de tout projet susceptible de porter atteinte à l'environnement ».

maire dispose du pouvoir de créer par arrêté communal, des zones villageoises de chasse dans le domaine protégé de l'Etat. Cette disposition législative est une opportunité pour les collectivités territoriales de s'investir dans la défense de l'intérêt écologique, tout en escomptant des retombées pour le financement des activités sociocommunautaires.

Sur le plan institutionnel, les acteurs de la cogestion sont membres des organes de cogestion de l'aire protégée (Art. 38 de la loi sur la faune) et participent aux travaux du conseil d'administration du Centre National de Gestion des Réserves de Faune. Par les ressources qui leur sont allouées, les communes riveraines et les structures de cogestion de la faune participent également aux financements des activités de conservation et de développement économique (Art. 40 de la loi sur la faune). Malgré ces atouts juridique, technique et institutionnel, la participation des communes à la gestion des aires protégées revêt un caractère plus administratif qu'opérationnel ou décisionnel car des lacunes subsistent dans la mise en cohérence des légitimités locales, des principes de la décentralisation<sup>403</sup> et de la cogestion instituée par le législateur sous l'impulsion des projets et programmes environnementaux.

## **B - Les interventions de régulation des projets et programmes de développement**

Les projets et programmes sont des acteurs décisifs de régulation des aires protégées du Bénin. Ils ont exercé une action décisive dans la gouvernance des ressources naturelles en proposant des mesures juridiques au profit des aires protégées. L'initiative a démarré avec le Projet de Gestion des ressources naturelles par laquelle l'approche participative s'est imposée au législateur au détriment de la gestion étatique. Par la suite, les mesures juridiques ont évolué vers une gestion plus concertée des ressources partagée dans un espace territoriale comprenant les parcs nationaux du Bénin, du Burkina Faso et du Niger. Dans un premier temps, nous montrons l'influence des projets et programmes qui a révolutionné les mesures juridiques environnementale ayant abouti à l'institutionnalisation de la cogestion par le législateur béninois **(1)** et l'ascension de partenariat vers une gestion transfrontalière plus concertée englobant les trois Etats du Bénin, du Niger et du Burkina Faso **(2)**.

### **1 - L'approche de cogestion : une initiative des partenaires du développement**

Les aires protégées étaient gérées depuis leur création (1952 pour le W et 1954 pour la Pendjari) suivant une approche dirigiste dans laquelle les populations riveraines n'avaient aucun droit de regard. Dès 1990, sous l'impulsion du PNUD, de la Banque Mondiale, de l'AFD et de la Coopération allemande, un changement de paradigme s'est opéré dans l'approche de gestion des forêts classées et des parcs nationaux du Bénin. La cogestion des aires protégées fait suite à l'approche participative de gestion des parcs nationaux initiée par le Projet de Gestion des Ressources Naturelles sur les sites de Batia (Parc National Pendjari) et Alfakoara (Parc National W). Pour Edmond et al., le but de l'approche participative est d'amener les gens à développer une vision, une compétence, une confiance en soi et un sens de l'engagement indispensables à un effort collectif viable et responsable au-delà du cadre d'un projet<sup>404</sup>.

---

<sup>403</sup> Il s'agit notamment : du principe du couplage de la décentralisation avec une déconcentration, du principe de la libre administration des collectivités décentralisées par des conseils élus, du principe conférant aux communes des compétences propres et des compétences qui leur sont déléguées par l'Etat, du principe de l'autonomie budgétaire, du principe de la solidarité entre les communes et du principe selon lequel les communes ont la possibilité de mobiliser des ressources locales et d'établir une coopération décentralisée avec des partenaires de leur choix.

<sup>404</sup> FAO, *Gestion participative des ressources naturelles*, p.13.

L'approche participative qui est basée sur l'instauration d'un dialogue entre les services techniques et les populations (à travers le principe de partenariat et de subsidiarité) est novatrice à plus d'un titre. Elle a pour objectif principal d'associer étroitement les populations dans la conception et la gestion de toutes les activités de développement de leur terroir<sup>405</sup>. L'implémentation de cette approche a abouti à la création, aux côtés de l'administration chargée de la faune, des Associations Villageoises de Chasse. A partir 1996, l'institutionnalisation de l'approche de cogestion a conduit à une meilleure implication des communautés riveraines dans la gestion des réserves de faune. Les structures de cogestion sont mises en place pour servir de partenaires privilégiés à l'administration chargée de la faune. Des associations villageoises de gestion des réserves de faune se sont constituées et se sont engagées dans la gestion de la réserve sur une base contractuelle avec le Centre National de Gestion des Réserves de Faune.

Pour consolider les acquis du Projet de Gestion des Ressources Naturelles, la mise en œuvre des recommandations de la stratégie de conservation et de gestion des aires protégées a abouti au décret n° 96-73 du 02 avril 1996 portant création du Centre National de Gestion des Réserves de Faune. Il s'agit d'un office d'Etat doté d'une autonomie financière, chargé d'opérationnaliser l'approche de cogestion des aires protégées du Bénin avec l'appui de la coopération allemande, de la Banque Mondiale et de l'Union Européenne dans le cadre notamment du Programme de Conservation et de Gestion des Parcs Nationaux, du Programme de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles, du ProAgri Pendjari, du Programme d'Aménagement et de Gestion des Aires Protégées, du Programme d'Aménagement de Parcs de l'Entente et du Programme Réserve de Biosphère Transfrontalière du W-Arly-Pendjari.

## **2 - La gestion concertée des réserves transfrontalières de biosphère**

L'approche de cogestion des aires protégées du Bénin s'est enrichie d'une approche concertée des ressources biologiques partagées au plan sous régional. Des labels obtenus au niveau international **(a)** ont permis une évolution juridique importante des parcs nationaux transfrontaliers du Bénin, du Burkina Faso et Niger vers une régulation concertée des ressources biologiques à travers le concept de régionalité **(b)**.

### **a) Une gestion transfrontalière des parcs nationaux garantie par des labels**

Les cinq parcs nationaux transfrontaliers du Bénin, du Burkina Faso et Niger ont été rehaussés au niveau international par l'obtention de trois labels importants. La finalité de ces labels est d'assurer une bonne régulation des aires protégées par la mise en œuvre des conventions internationales auxquelles ces labels font référence

#### *i. L'inscription au patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO*

L'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture a été institué en 1972 par la Convention relative à la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, aujourd'hui ratifiée par 186 Etats parties. L'attribution du label vise à encourager à travers le monde, l'identification, la protection et la préservation du patrimoine culturel et naturel considéré comme ayant une valeur exceptionnelle pour l'humanité et une application universelle. L'inscription des parcs nationaux du Bénin sur la liste du Patrimoine mondial leur confère l'appartenance à une communauté internationale qui sauvegarde les biens d'importance universelle, un prestige qui joue souvent un rôle catalyseur dans la sensibilisation

---

<sup>405</sup> S. Doumbé-Billet, *Droit international de la faune et des aires protégées*, p.13.



à la préservation du patrimoine, l'accès au Fonds du patrimoine mondial, une assistance d'urgence pour réparer les dommages causés par les catastrophes naturelles ou par l'activité humaine, la possibilité de bénéficier de plans de gestion, qui définissent des mesures de préservation et des mécanismes de suivi adéquats et une plus grande sensibilisation du public au site et à ses valeurs exceptionnelles, ce qui renforce les activités touristiques sur le site.

## ii. Site Ramsar

La convention Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau, a pour objectif de favoriser la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides par des mesures propres au plan national et par la coopération internationale, comme moyens de parvenir au développement durable dans le monde. Selon le texte de la Convention (Article 1.1), les zones humides sont des : *“étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres”*. Le Bénin a inscrit plusieurs de ses zones humides sur la Liste des sites RAMSAR dont la Zone Humide de la Rivière Pendjari<sup>406</sup> et le Site Ramsar du Complexe W<sup>407</sup>.

## iii. Le statut de “réserve de biosphère”

Le lexique des termes juridiques<sup>408</sup> et le Vocabulaire juridique<sup>409</sup> n'ont pas pris en compte le concept de réserve de biosphère et n'ont donc pas proposé une définition à ce concept. La définition doit être recherchée dans les législations nationales et au besoin dans les accords internationaux. L'Article 66 de la loi française n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages mentionne que : *“Une réserve de biosphère concourt à l'objectif de développement durable”*.

En Afrique de l'Ouest, seules les législations burkinabé et nigérienne ont respectivement, donné une définition précise de la Réserve de biosphère : *«une aire déclarée comme bien du patrimoine mondial en raison des spécificités biologiques, écologiques, culturelles ou historiques particulières»*<sup>410</sup> et *«une réserve nationale déclarée comme bien du Patrimoine Mondiale en raison de ses spécificités biologiques, écologiques, culturelles ou historiques et dont la conservation est l'un des objectifs principaux»*<sup>411</sup>. L'article 23 de la loi nigérienne ouvre même la perspective de création des réserves de biosphère.

La législation béninoise est restée muette sur la définition du concept de réserve de biosphère. Certaines dispositions de la loi béninoise permettent, par extrapolation, d'intégrer les réserves de biosphère dans la nomenclature des aires protégées. Par exemple, aux termes de l'article 15 de la loi béninoise, *«les aires déclarées protégées avant la date de promulgation de la présente loi le demeurent»*. L'article 14 de la même loi précise que *« En plus des différentes catégories d'aires protégées visées à l'article 5 de la présente loi, il pourra être créé d'autres types d'aires protégées, notamment en application des conventions internationales auxquelles le Bénin est partie »*. Les perspectives de création d'une réserve de biosphère sont donc ouvertes au niveau du Bénin. Il en est de même, pour les réserves de biosphère transfrontalières qui peuvent être mises en place par le truchement de la coopération. Le texte

<sup>406</sup> Site Ramsar n° 1669, 483 366 há.

<sup>407</sup> Site Ramsar n° 1668, 926 927 há.

<sup>408</sup> Lexique des termes juridiques, 20<sup>e</sup> édition DALLOZ, 2013.

<sup>409</sup> Vocabulaire juridique, Paris, 8<sup>e</sup> édition PUF, 2007.

<sup>410</sup> Art. 83 de la loi N°-003-2011-AN portant Code forestier du Burkina Faso

<sup>411</sup> Art.4 Loi N°98-07 fixant le régime de la chasse et de la faune en République du Niger

béninois paraît plus explicite dans cette perspective en précisant que : *«l'Etat prend toutes mesures appropriées visant à promouvoir et à renforcer la collaboration et la coopération avec les Etats voisins pour assurer la préservation et améliorer la gestion des aires protégées situées dans des zones frontalières du territoire national »* (art. 26) et que *«Dans les zones frontalières du territoire national qui s'y prêtent, des parcs transfrontaliers peuvent être créés, aménagés et gérés d'un commun accord avec les gouvernements des Etats voisins intéressés»* (art. 28). Il est à remarquer que les législations burkinabé et nigérienne définissent la réserve de biosphère comme un *« bien du patrimoine mondial »*.

La référence au Patrimoine Mondiale prête à confusion dans la mesure où, celui-ci est différent de la réserve de biosphère. Sur le plan juridique, le patrimoine mondial de l'humanité est basé sur la Convention internationale pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel alors que, la réserve de biosphère est reposée exclusivement sur le « Programme sur l'homme et la biosphère ». L'article 2 de la Convention internationale pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel traite des formations géologiques, physiologiques et des zones strictement délimitées constituant l'habitat d'espèces animale et végétale ayant une valeur exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation alors que la réserve de biosphère couvre généralement, une aire géographique plus importante au sein de laquelle plusieurs sites du Patrimoine Mondial et culturel peuvent être identifiés, délimités et classés comme tels.

L'absence d'une définition précise du concept de *“réserve de biosphère”* ou de *“réserve de biosphère transfrontalière”* dans les conventions internationales sur l'environnement et l'ambiguïté des définitions données par les législations burkinabé et nigérienne, obligent à visiter la définition du concept de réserve de biosphère telle que proposée par le Programme MAB. Le cadre statutaire du Réseau mondial de réserves de Biosphère, définit en son article 1<sup>er</sup>, les réserves de biosphère comme *“des aires portant sur des écosystèmes ou une combinaison d'écosystèmes terrestres et côtiers/marins, reconnues au niveau international dans le cadre du Programme de l'UNESCO sur l'homme et la biosphère (MAB)”*. La reconnaissance à l'échelle internationale dans le cadre de l'UNESCO est la caractéristique fondamentale de nomination de réserve de biosphère d'une aire protégée au niveau national ou dans le cadre d'un accord multi Etats. Cette définition du Réseau mondial de réserves de Biosphère reprend sous une autre forme, celle qu'avait déjà proposée la Stratégie de Séville qui a servi de base à la rédaction dudit. En effet, le Programme sur l'homme et la Biosphère (plus connu sous le nom de MAB, Man and Biosphère) est un programme scientifique intergouvernemental de l'UNESCO né en 1974 et visant à établir une base scientifique pour améliorer les relations entre les hommes et la nature au niveau mondial. Ce programme définit les réserves de biosphère comme des *“aires portant sur des écosystèmes terrestres et côtiers/marins qui s'efforcent de constituer des sites modèles d'études et de démonstration des approches de la conservation et du développement durable”*.

Le concept de *“réserve de biosphère”* est mis au point par un groupe de travail du Programme sur " l'Homme et la Biosphère " de l'UNESCO en 1976. En 1984, le *“Plan d'action pour les réserves de biosphère”* qui définit le cadre de cette procédure est formellement approuvé par la Conférence générale de l'UNESCO et par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'Environnement). La *“ Stratégie de Séville ”* est définie en mars 1995, lors de la Conférence internationale d'experts sur les réserves de biosphère. Elle fixe les objectifs généraux à atteindre pour les prochaines années. Cette conférence a été également l'occasion de discuter d'un cadre juridique plus précis pour la constitution de ces réserves. En Novembre de la même année la Conférence Générale de l'UNESCO a adopté un cadre statutaire

international du réseau mondial des réserves de biosphère non contraignant, qui définit précisément leurs principes de fonctionnement. Malgré ces mesures juridiques à l'échelle internationale, les espaces désignés "*réserves de biosphère*" continuent de relever de la seule souveraineté de l'Etat dans lequel ils se situent et sont soumis aux instruments juridiques nationaux ou multilatéraux comme c'est le cas de la région du WAP où les Etats du Niger, du Burkina et du Bénin ont conclu des accords de coopération, avec la condition que leurs politiques et législations nationales soient harmonisées. Mais, force est de constater qu'il y a des disparités entre ces législations nationales régissant les aires protégées. Le 11 Octobre 2016, le Conseil exécutif de l'UNESCO a approuvé le nouveau Programme sur l'Homme et la biosphère (MAB) de l'UNESCO et son Réseau mondial des réserves de biosphère adopté à Lima (Pérou). La stratégie du MAB prévoit que le Programme MAB aide les États membres et les parties prenantes à :

- préserver la biodiversité, restaurer et améliorer les services écosystémiques, et favoriser l'utilisation durable des ressources naturelles,
- contribuer à la construction d'économies et de sociétés durables, saines et équitables et d'établissements humains prospères en harmonie avec la biosphère,
- promouvoir la science de la biodiversité et de la durabilité, l'éducation au service du développement durable et le renforcement des capacités,
- soutenir les mesures d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques et autres aspects du changement environnemental mondial.

Dans cette nouvelle stratégie et ce nouveau plan, les Réserves de biosphère y sont des sites privilégiés pour la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable de l'Agenda 2030 des Nations unies.

#### *iv. Une dynamique de gestion des ressources biologiques partagées*

C'est l'Accord relatif à la gestion concertée de la Réserve de Biosphère Transfrontalière du W signé en 2008 entre le Bénin, le Burkina Faso et le Niger qui donne une définition de la réserve transfrontalière. Suivant l'article premier de cet accord tripartite définit en effet, la Réserve de Biosphère Transfrontalière du W comme "*l'ensemble des écosystèmes du complexe écologique du W situé au Bénin, au Burkina Faso et au Niger, reconnu au niveau international dans le cadre du programme de l'UNESCO sur l'homme et la biosphère (MAB)*". Cette réserve de biosphère transfrontalière comprend :

- une aire centrale composée du Parc du W dans ses trois composantes nationales dans les limites définies par les textes nationaux en vigueur ;
- une zone tampon qui correspond :
  - pour le territoire béninois, aux zones cynégétiques de la Djona et de la Mékrou, et une bande de cinq (5) kilomètres autour du Parc du W et des zones cynégétiques ;
  - pour le territoire burkinabé, à la Réserve partielle de Kourtiagou, aux zones cynégétiques de Tapoa Djerma et de Koakrana et aux zones villageoises d'intérêt cynégétique situées à proximité du Parc du W ;
  - pour le territoire nigérien, à la Réserve totale de Tamou jusqu'à la rivière de Diamangou, et à la Réserve partielle de Dosso ;
- une zone de transition qui correspond :
  - pour le territoire béninois, au reste des territoires des communes de Kérou, Banikoara, Kandi, Karimama, Malanville,
  - pour le territoire burkinabé, au reste des territoires des départements de Logobou, Madaga, Tansarga, Diapaga, Namounou, et les zones d'intérêt cynégétique,

- pour le territoire nigérien, à la zone située dans les limites géographiques suivantes: au Nord par la rivière Goroubi de sa jonction avec la route internationale Ouagadougou Niamey à son embouchure au fleuve Niger, à l'ouest par la frontière du Burkina Faso, à l'est par la rive gauche du fleuve Niger et par le territoire des communes de Kirtachi, Harikanassou, Kouré, Falmey, Fakara et N'Gonga.

## **§2 - Les réserves de biosphère : des acteurs, des usages et des perceptions**

Les réserves de biosphère constituent un espace écologique d'actions et d'interactions entre acteurs appréciant diversement les ressources naturelles suivant des logiques propres à chaque acteur. Pour les communautés riveraines, les aires protégées sont généralement perçues comme un lieu ou un objet destiné à la satisfaction des besoins économiques et socioculturels **(A)**. L'Etat en revanche, et dans une moindre mesure pour les communes, considère les aires protégées comme un territoire d'exclusivité servant d'assiette à l'expression des pouvoirs régaliens et de levier pour le développement économiques **(B)**.

### **A - Les communautés locales résidentes et leurs légitimités**

Les communautés riveraines fondent leurs accès aux ressources biologiques des réserves sur leurs légitimités liées à l'antériorité de l'occupation de l'espace. Mais si par le passé la pression anthropique sur les réserves était tolérable, il en va autrement aujourd'hui avec l'explosion démographique et ses impacts **(1)**. Dans le même référentiel des logiques endogènes, il est établi que les perceptions ont évolué par rapport à l'écologie à qui des facteurs externes ont donné une nouvelle physionomie qu'il convient d'analyser en vue de disposer d'éléments servant de base à la négociation des mesures juridiques **(2)**.

#### **1 - Des communautés résidentes dans les réserves de biosphère**

Les communautés villageoises notamment celles de la réserve de biosphère de la Pendjari vivent à proximité ou pour certaines, carrément à l'intérieure de l'aire protégée sans que pour autant des clarifications soient véritablement faites sur leurs différentes maîtrises foncières et environnementales ni sur les perceptions sur le statut juridique de l'aire protégée ainsi que sur le type de régulation à faire prévaloir.

En l'absence de telles clarifications, il est fort à craindre que l'explosion démographique observée dans les communes riveraines des aires protégées **(a)** et les différents usages et perceptions des acteurs locaux soient des sources potentielles d'aggravation de la dégradation de leurs ressources biologiques aux dépens de l'intérêt écologiques **(b)**.

##### ***a) La pression démographique: un facteur de menace de l'intérêt écologique***

La population de l'ensemble des sept (07) communes riveraines des parcs nationaux du W<sup>412</sup> et de la Pendjari<sup>413</sup> est passée 446 398 habitants en 2003 (RGPH3-2002) à 949 689 habitants en 2013<sup>414</sup>, soit un doublement d'effectif en onze (11) ans. Le boom démographique cinq (05) ans après le recensement de 2013 est à revoir à la hausse et peut être considéré comme un facteur potentiel de conflit d'accès aux ressources biologiques des deux aires protégées. Les implications d'une poussée démographique sont multiples. L'explosion démographique implique systématiquement une forte demande de ressources naturelles dépassant le cadre traditionnel des services d'approvisionnement pour des atteintes souvent graves contre l'intégrité physique des réserves et leurs ressources biologiques. Le braconnage de

<sup>412</sup> Banikoara, Kandi, Karimama, Malanville et Kérou.

<sup>413</sup> Matéri et Tanguiéta.

<sup>414</sup> RGPH4-2013).

subsistance s'est mué en des braconnages commerciaux grâce aux complicités d'alimentation des réseaux internationaux de trafics d'ivoire et de viande de brousse.

L'augmentation de la population est également un facteur d'influence des habitudes alimentaires qui conduit à des transgressions des coutumes locales jadis régulatrices des comportements des membres des groupes lignagers vis-à-vis de certaines espèces de faune faisant l'objet d'une protection absolue. Nous avons constaté par exemple, que certains lignages à Batia considèrent les grands mammifères (éléphants, hypotragues etc...) ou des volailles comme des interdits alimentaires. Ces interdits s'estompent de plus en plus au profit d'une harmonisation de régime alimentaire au point qu'il est aujourd'hui difficile de distinguer qui mange ou ne mange pas quoi. La pression démographique s'est accentuée avec les migrations des populations vers les aires protégées où les ressources biologiques sont disponibles. Les différents groupes sociolinguistiques rencontrés dans les communes riveraines des aires protégées du W et de la Pendjari sont les Bariba, les Peuls, les Mokolé, les Dendi, les Boo, les Gourmantchés, les Boulba, les Natimba, les Byalba, les Betammaribé et les Mossi (PDC 3<sup>ième</sup> génération et PCC-SAP).

Tous ces groupes sociolinguistiques ont des habitudes alimentaires et des pratiques socioculturelles pouvant avoir des impacts plus ou moins négatifs sur les ressources biologiques des réserves de biosphère. L'exemple du groupe sociolinguistique peul qui se retrouve dans toutes les communes riveraines (Banikoara : 24,2%, Kandi : 30,41%, Karimama : 18,3%, Kérou : 21%) peut être pris pour montrer comment les habitudes alimentaires ont évolué. Le régime alimentaire des peuls était exempt des protéines animales. Le lien spirituel existant entre ce groupe sociolinguistique essentiellement pasteur et les animaux ne permettait pas la consommation des viandes des mammifères dont ils tirent le lait pour la satisfaction des besoins alimentaires. Aujourd'hui sédentarisés, ce lien métaphysique semble de plus en plus s'estomper avec l'introduction des protéines animales dans le plateau alimentaire des peuls à l'instar des autres groupes sociolinguistiques.

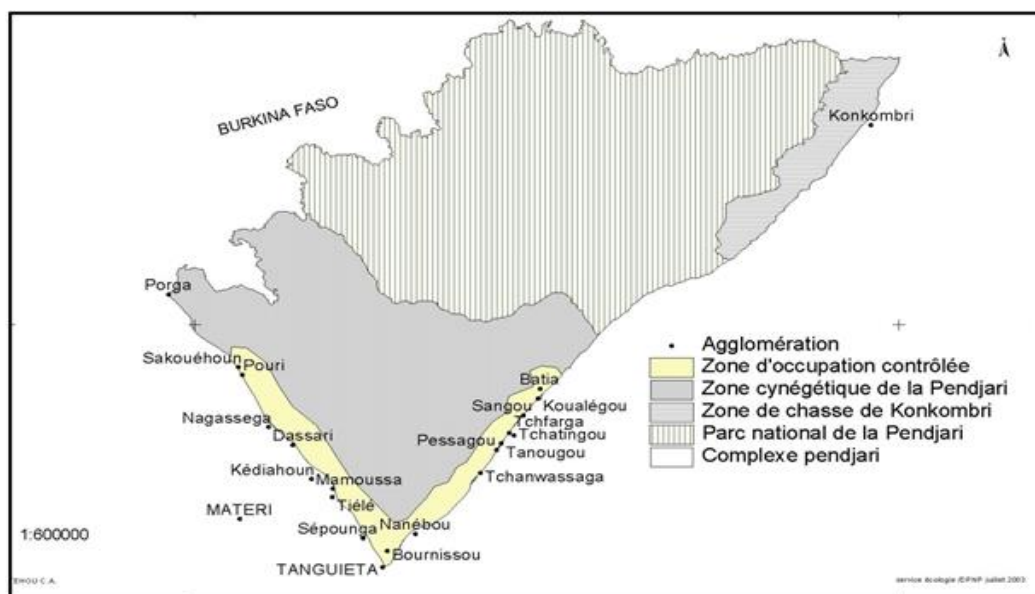
L'agriculture demeure la principale activité économique des populations riveraines des aires protégées du W et de la Pendjari. Les principales cultures sont le sorgho (*Sorghum bicolor*), le mil (*Pennisetum glaucum*), le maïs (*Zea mays*), le niébé (*Vigna unguiculata*), l'igname (*Dioscorea spp*), le manioc (*Manihot esculenta*). Le coton (*Gossypium hirsutum*), l'arachide (*Arachis hypogea*) et (*Oryza sativa*) sont les cultures de rente dont les impacts négatifs sur l'intégrité physique et les ressources biologiques des deux aires protégées ont été signalés dans nos développements antérieurs. L'agriculture itinérante sur brûlis consommatrice d'espace est plus courante. Le système de culture est de type extensif. Le maraîchage (tomate, piment, légumes feuilles, carotte, chou) est également pratiqué dans certains villages. Le manque de terre et l'infestation des champs par le *Striga hermonthica* sont plus évoqués par les populations. Le coton est encore ici indexé comme étant à la base de l'acidification des sols et de leur baisse de fertilité.

#### ***b) Caractérisation de l'occupation des espaces par les communautés***

L'agriculture itinérante sur brûlis et l'élevage traditionnel constituent les principales formes d'occupation des sols dans les zones périphériques des aires protégées de la Pendjari et du W. La dynamique actuelle d'occupation des espaces est le reflet des interactions des facteurs naturels dominés par l'évolution du climat, des facteurs anthropiques marqués par une intense activité agricole et pastorale dans ou au-delà des limites des zones tampons ou de la Zone d'Occupation Contrôlée et le contexte historique de l'occupation ancienne des deux parcs revendiqués par les riverains. Dans les villages riverains du W, on remarque le changement



de physionomie de l'espace : les terres sont entièrement occupées par les cultures et l'absence de jachère a accéléré la disparition des forêts galeries et des brousses qui séparaient jadis les terroirs villageois les uns des autres. Dans les villages des communes riveraines du Parc National Pendjari un changement de la configuration initiale des paysages est également observé. On remarquera que les agglomérations de plusieurs villages riverains comme Batia et Bourgnissou, dans l'axe Tanguiéta-Batia, sont entièrement situées dans la Zone d'Occupation Contrôlée et que la plupart des villages se situent à la lisière (Carte n° 16).



**Carte 16** : Carte de la réserve de Biosphère de la Pendjari

**Source** : Plan d'Aménagement et de Gestion Participatif de la RBP (2016-2025)

La situation de ces villages à l'intérieur de la ZOC favorise les empiètements agricoles, les braconnages et le surpâturage illégal avec comme conséquences, la destruction des habitats de la faune sauvage, les maladies, les dégâts aux cultures et aux humains et la disparition des diversités de faune et de flore (cf. fig. 6 ci-dessous)

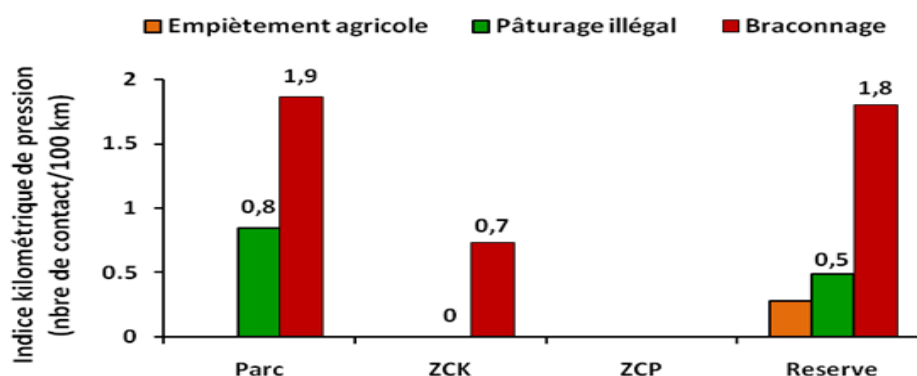


**Figure 6** : Appréciation des pressions anthropiques sur la réserve de Biosphère de la Pendjari

**Source** : Plan d'Aménagement et de Gestion Participatif de la RBP (2016-2025)

Les caractéristiques socio culturelles et démographiques des villages riverains montrent que les communautés sont essentiellement animistes. Ce qui constitue une garantie de conservation de la diversité floristique et faunique au niveau des sites sacrés abritant notamment les tombes des ancêtres au cœur même des parcs. Les chutes de Koudou (W), la mare aux hippopotames, la mare Bori (Pendjari) gardent intact leur physionomie originelle sur le plan floristique et faunique.

## 2 - Perceptions endogènes des réserves de biosphère

Les communautés riveraines ont une double perception des réserves de biosphère : une perception endogène aux groupes et une perception imposée de l'extérieur notamment par les pouvoirs publics et les partenaires au développement. Les communautés riveraines perçoivent les aires protégées comme des brousses destinées à satisfaire leurs besoins en ressources naturelles **(a)**. L'épuisement des ressources foncières et environnementales des patrimoines fonciers communs et l'introduction de concepts juridiques exogènes dans la gestion des parcs ont fait naître chez les communautés une autre perception des aires protégées. Celles-ci sont désormais vues comme des espaces de restriction d'accès aux ressources biologiques et de revendications foncières **(b)**.

### *a) Des espaces naturels de satisfaction des besoins socio-communautaires*

Du fait de la multitude ressources qu'elles offrent, les réserves de biosphère de la Pendjari et du W sont perçues par les communautés riveraines comme un compte d'épargne écologique auquel elles peuvent se référer dans les moments de soudure. Les ressources naturelles des réserves sont, dans la psyché collective, prédestinées à la satisfaction des besoins alimentaires, thérapeutiques et socioculturels des riverains.

L'enquête de terrain dans les villages riverains de l'axe Tanguéta-Porga a fait ressortir au niveau des communautés, une priorité pour la satisfaction des besoins socioculturels. Le tableau n° 10 ci-dessous donne un aperçu des diverses utilités des ressources naturelles identifiées par les communautés villageoises riveraines de la réserve de biosphère de la Pendjari. Les utilités des ressources naturelles comprennent essentiellement les services d'approvisionnement et les services socioculturels.

Tableau 10: Utilités des ressources naturelles énumérées dans les villages riverains de la Pendjari

| Détail des utilités des ressources naturelles                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Eau pour les hommes et les animaux domestiques pendant la saison sèche (rivière Magou)</li><li>▪ Protéine animale</li><li>▪ Huîtres</li><li>▪ Paille</li><li>▪ Feuille, racines et écorces de plantes médicinales</li><li>▪ Fourrage pour les animaux domestiques</li><li>▪ Perches pour coiffer les cases</li><li>▪ Terres cultivables</li><li>▪ Pêche traditionnelle,</li><li>▪ Chasse traditionnelle</li><li>▪ Ecorces et feuilles des plantes médicinales</li><li>▪ Cueillette des produits forestiers non ligneux (Balanites, néré, karité, etc.)</li><li>▪ Légumes et champignon</li><li>▪ Cérémonies sur les sites sacrés</li></ul> |

**Source :** Enquête de terrain mars 2018

On remarquera que les communautés dépendent exclusivement de la réserve de biosphère sur le plan alimentaire et socio-culturel. L'accès à l'eau de la mare Magou, à l'intérieur de la

réserve de biosphère de la Pendjari, est une préoccupation vitale pour les communautés riveraines. Bien que le département de l'Atacora soit le "château d'eau" du Bénin du fait de sa position géographique, la rivière Pendjari qui sert de canal naturel de distribution de l'eau sur l'ensemble du pays s'assèche d'octobre à mai de chaque année.

Les plantes médicinales occupent également une place de choix parmi les moyens de recours des communautés riveraines pour leurs soins quotidiens. Akouedegni et al (2012) ont fait une synthèse des connaissances sur les plantes galactogènes et leurs usages au Bénin. Leurs travaux révèlent que 22 plantes médicinales appartenant à 16 familles botaniques sont utilisées par la population locale en médecine traditionnelle comme plantes galactogènes. Les césalpiniacées, les bombacacées et les poacées sont les familles les plus représentées. Selon ces auteurs, les plantes les plus citées pour leur propriété galactogène sont *Adansonia digitata* (Baobab), *Daniellia Olveri* (Faux Ebène), *Pterocarpus santalinoides*, *Spondias mombin*, *Vitellaria paradoxa* et *Azizelia africana* (Lingué).

Les pratiques religieuses à l'intérieur des réserves occupent également une bonne place pour les communautés riveraines. Ces réserves abritent plusieurs tombes des premiers occupants et constituent une priorité de perception et d'accès pour les communautés riveraines.

#### ***b) Des espaces de revendications socio foncières***

Les réserves de biosphère sont diversement perçues par les communautés riveraines des deux aires protégées. Dans la réserve de biosphère du W, les revendications foncières s'inscrivent dans le prolongement du foncier-coton qui, après l'épuisement des terres particulières par la culture du coton, amène les communautés riveraines à se tourner vers le domaine forestier de l'Etat. Cette démarche de revendication foncière est confortée par l'administration chargée de la faune qui y a autorisé l'établissement des contrats de location des terres (entre 5000 et 10000 FCFA/ha/an).

Dans la réserve de biosphère de la Pendjari par contre, où les terroirs villageois sont coincés entre la chaîne de montagne de l'Atacora et les limites du parc national, c'est à une véritable revendication de maîtrises foncières exclusives qu'on assiste dans la zone d'occupation contrôlée (ZOC). La création de la ZOC, dans le but de répondre aux sollicitations foncières des populations, a posé le problème de la superposition des maîtrises foncières et environnementales sur le même espace. La création du parc n'a pas été suivie de la résolution des problèmes fonciers des personnes déguerpies. L'absence de dédommagements des communautés expropriées par l'administration coloniale a laissé un goût inachevé d'une négociation foncière que l'administration chargée de la faune tente de régler maladroitement à travers une construction technique non sous-tendue par des normes juridiques.

Le déguerpissement des communautés et leur réinstallation dans l'actuel Batia par exemple, ne posait aucun problème foncier particulier tant la population résidente était limitée à quelques lignages en gestation. Aujourd'hui, les villages se sont développés et la démographie a explosé au point d'être un des facteurs exposant la réserve à une crise écologique par l'accroissement exponentiel des demandes de services d'approvisionnement. Parallèlement à la problématique démographique, le classement du parc n'a pas été suivi de la délimitation des nouveaux terroirs villageois dont certains sont devenus des villages administratifs à l'intérieur même des zones tampons (cas de Batia et de Bourgnissou dans la ZOC) ou revendiquant une partie de leurs terroirs villageois à l'intérieur de la zone d'occupation contrôlée.

Les dynamiques foncières endogènes appréhendées dans la réserve de biosphère de la Pendjari ne sont pas différentes de celles étudiées dans les massifs forestiers du moyen Ouémé. Au sein de ces communautés, l'accès et le contrôle des terres et des ressources naturelles, la résolution des conflits qui y sont liés sont réglementés par des normes endogènes.

Les concepts d'autochtonie et d'allochtonie propres à toutes les communautés villageoises de la réserve sont prégnants dans les rapports fonciers. Selon P. Karpe, *“Le critère de l'antériorité d'occupation d'un territoire est considéré comme fondamental, dans la mesure où lui seul permettrait, en définitive, de distinguer la catégorie juridique des collectivités autochtones des autres catégories juridiques, dont, en particulier, celle des minorités”*<sup>415</sup>. La plupart des villages riverains en dehors de Tanongou et de Wantéhoun, possèdent d'ailleurs, un ou plusieurs chefs de terre dont les droits d'exclusion contrastent avec les principes d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité et d'insaisissabilité qui caractérisent les domaines immobiliers de l'Etat. Le tableau n°11 ci-dessous donne un aperçu des groupes sociolinguistiques et les chefs de terres rencontrés dans les villages riverains de la réserve de biosphère de la Pendjari.

Tableau 11: Groupes sociolinguistiques et chefs de terres dans les villages riverains

| Villages administratifs | Groupes sociolinguistiques |                | Chefs de terre                              |
|-------------------------|----------------------------|----------------|---------------------------------------------|
|                         | Autochtones                | Allochtones    |                                             |
| Batia                   | Gourmantché                | Waama et Peulh | Lompo et Oyé N'Bouarou Naré                 |
| Tchafarga               | Waama                      | Peul           | Tcha                                        |
| Sangou                  | Gourmantché                | Peul           | Hampani Kaba et Natchinti Danguidi          |
| Tanongou                | Gourmantché                | Peul           | -                                           |
| Pessagou                | Waama                      | Peul           | Pessagoté                                   |
| Tchawassaga             | Waama                      | Waama          | Dakou Tori                                  |
| Nanèbou                 | Bourba                     | Waama et peul  | Nambikou Gnèrikou                           |
| Sépounga                | Bourba                     | Peul           | Nakassi Nouanti et Miégo                    |
| Tiéle                   | Berba                      | Peul           | Sambiéni Nanti et NONTI Tchati              |
| Mamoussa                | Berba                      | Peul           | TCHATI Dari et SAHGUI Yarigo                |
| Dassari                 | Berba                      | Peul           | KASSA                                       |
| Wantéhoun               | Berba                      | Peul           |                                             |
| Nagasséga               | Berba                      | Peul           | SAGUI Dayori, GNAMI Sagui et GNAMI Yoha     |
| Pouri                   | Berba                      | Peul           | KASSAA Nonti et Gnarigo                     |
| Sétchéninga             | Berba                      | Peul           | Hago, Pouata, Dago, Koumouando et Dapouinti |
| Porga                   | Berba                      | Peul           | Gnarigo                                     |

**Source :** Enquête sur le terrain 2015.

La prise en considération des maîtrises foncières endogènes conduit à une superposition des droits fonciers sur le même espace entre les communautés et l'Etat. Ceci pose la problématique du droit des communautés riveraines à un territoire villageois à l'instar des autres villages du pays.

Nous concluons à une négociation foncière inachevée au sein de ces communautés que la seule délimitation d'une zone d'occupation contrôlée ne suffira pas à trouver une solution juridique appropriée. Il s'en suit un besoin de régulation juridique pour remédier à court terme,

<sup>415</sup> P. Karpe, *Les collectivités autochtones*, p.33.

au problème de la défense de l'intérêt écologique et à moyen et long terme, pour trouver des solutions durables à la sécurité foncière et environnementale des communautés riveraines.

## **B - Des acteurs étatiques soucieux de leurs pouvoirs régaliens**

Les deux acteurs étatiques sont l'Etat central dont le domaine privé immobilier comprend notamment son domaine forestier (parcs nationaux et autres domaines classés) et les collectivités territoriales décentralisées (communes) dont les ressorts territoriaux servent de support physique aux réserves de biosphère. Ces deux acteurs (Etat et Communes) ont chacun des perceptions différentes des aires protégées et des modes de leur régulation.

### **1 - Perceptions étatiques des aires protégées**

La perception que l'Etat a des réserves de biosphère de la Pendjari et du W repose essentiellement sur leur caractère de patrimoine national à protéger **(a)**. La protection de ces réserves permet de permettre d'assurer une mise en valeur et une utilisation durable de leurs ressources en partenariat avec les communes et les communautés **(b)**. Elle permettra d'assurer une gestion concertée avec les Etats voisins des aires protégées partagées **(c)**.

#### **a) Les aires protégées: des patrimoines de la nation béninoise**

L'Etat perçoit les aires protégées du W et de la Pendjari comme *“un élément essentiel du patrimoine biologique de la nation”* dont il garantit la protection (art. 2 de la loi sur la faune). Cette protection repose sur la préservation des écosystèmes constituant les habitats des animaux sauvages et la classification en plusieurs catégories des animaux à qui des protections différenciées sont assurées. La protection des habitats amène le législateur à un zonage des aires protégées. La réserve naturelle intégrale est conçue comme une aire préservée afin de permettre le libre jeu des facteurs naturels sans aucune intervention extérieure en dehors des mesures de sauvegarde indispensables à l'existence même de la réserve (art. 16).

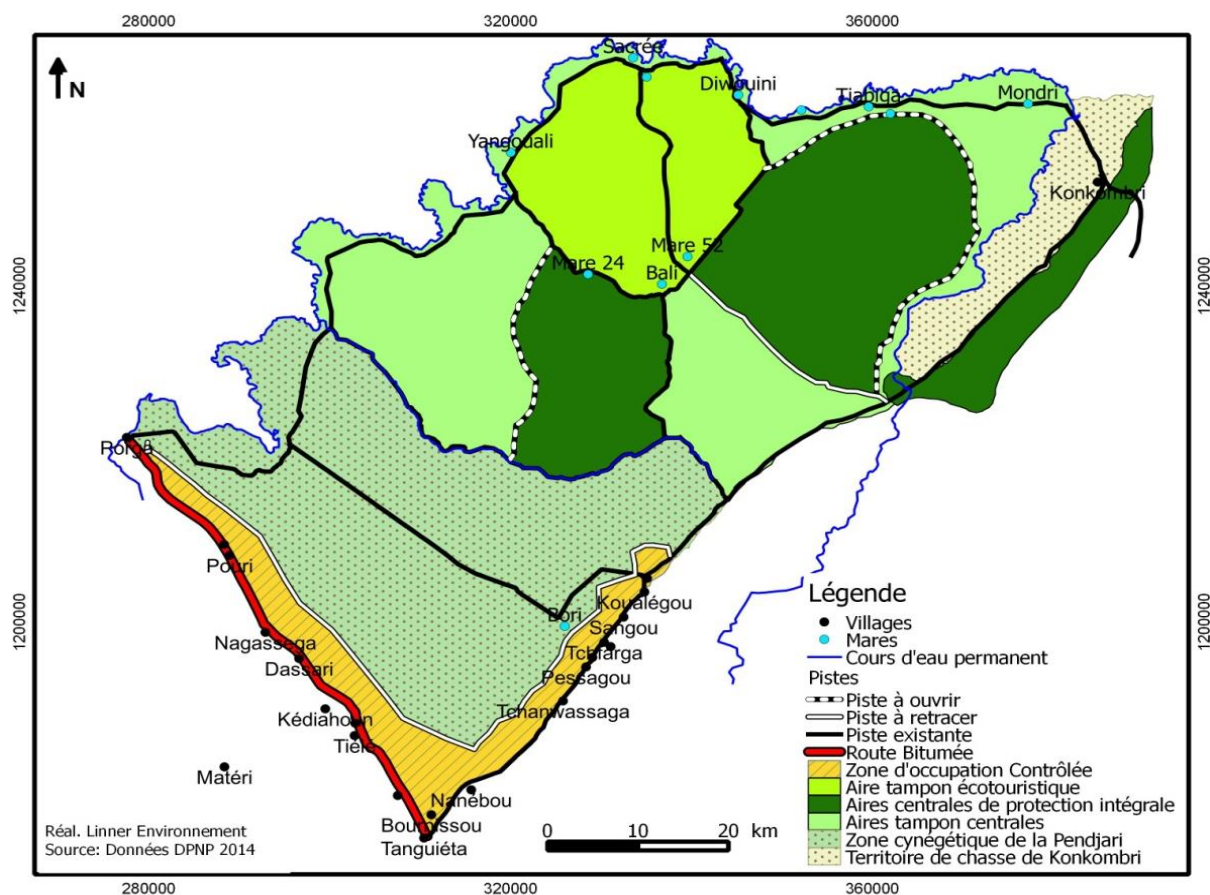
La zone cynégétique correspond à l'aire affectée à la conservation de la faune et de ses habitats ainsi qu'à l'exploitation rationnelle des animaux sauvages à des fins touristiques, récréatives, économiques et scientifiques (art. 20). La zone tampon est destinée à la réalisation d'activités ou d'aménagements socio-économiques compatibles avec les objectifs de l'aire protégée, au profit et avec la participation des populations riveraines (art. 25 al.2). La réserve de biosphère de la Pendjari par exemple, est découpée en cinq (05) zones suivant les critères définis à l'article 4 du Cadre Statutaire du Réseau Mondial des Réserves de Faune. Le zonage<sup>416</sup> de la réserve est illustré par la carte n° 17 ci-dessous.

---

<sup>416</sup> Le zonage de la réserve se présente comme suit :

- les zones de protection intégrale couvrant une superficie de 257.072 ha ;
- la zone de Conservation ou d'exploitation des ressources affectée au tourisme de vision et à la recherche ;
- la zone tampon qui entoure ou jouxte les aires centrales, utilisée pour des activités compatibles avec des pratiques écologiquement viables, y compris l'éducation relative à l'environnement, les loisirs, l'écotourisme et la recherche appliquée et fondamentale ;
- la zone d'occupation contrôlée dans laquelle les communautés riveraines exercent librement leurs droits d'usage coutumiers sous réserve du respect des textes en vigueur ou des contrats de gestion issus du plan d'aménagement et de gestion de la Réserve,
- la zone de transition ou aire de coopération qui entoure les aires précédentes sur un rayon de 5 km, dévolue à l'établissement et aux activités socio-économiques des communautés locales, agences de gestion, scientifiques, groupes culturels, intérêts économiques et autres partenaires favorables à la gestion et au développement durable des ressources de la région de la RBP.





**Carte 17 : Zonage de la réserve de biosphère de la Pendjari**  
**Source :** Plan d'Aménagement et de Gestion Participatif de la RBP (2016-2025)

Aux animaux sauvages sont également appliqués des degrés variables de protection suivant les espèces, leur état et sur la base des prescriptions nationales et des conventions internationales que le Bénin a ratifiées. La catégorie A comprend les espèces intégralement protégées et la catégorie B celles dont la protection est partielle. Le principe de conservation de la faune et de son habitat se retrouve également à l'article 49 du chapitre 1 consacré à la faune et la flore de la loi-cadre sur l'environnement au Bénin. La législation béninoise en consacrant ce principe, prescrit une obligation importante à l'Etat, celle de garantir la conservation de la faune. Cette obligation est conforme à celle plus générale qui astreint les Etats à respecter l'environnement dans sa globalité.

L'obligation de garantir la conservation de la faune se retrouve dans les textes conventionnels ou non conventionnels et impose aux Etats de prendre des mesures adéquates de conservation de la nature et de protection de la santé humaine dans une perspective de développement durable. La législation béninoise en consacrant ce principe de conservation se situe dans ce contexte international favorable à la défense de l'intérêt écologique. Dans la réalité, la défense du patrimoine écologique au niveau des réserves de biosphère bute contre la difficile mise en œuvre des mesures juridiques. Selon N. Bélaïdi, le patrimoine écologique est *"constitué par les processus gouvernant la biosphère et les éléments qui la composent (tels que les systèmes écologiques globaux indispensables à la vie (atmosphère, masses*

*océaniques, climat global) qu'il convient de sauvegarder et de transmettre aux générations futures*<sup>417</sup>.

Nous avons déjà montré dans nos développements précédents, la contradiction qui existe entre la volonté de l'Etat de protéger le patrimoine écologique national et les politiques sectorielles nationales. Cette contradiction réside dans la cohabitation entre défense de l'intérêt (politique environnementale) et promotion des cultures de rente (politique agricole) dans les principaux bassins cotonniers jouxtant les deux réserves de biosphère du W et de la Pendjari. Que le foncier-coton constitue une menace grave pour les réserves de biosphère du W et de la Pendjari est un fait avéré. Que des mesures juridiques ne soient pas observées est également le fait de l'Etat qui a adopté des politiques sectorielles qui divergentes dans leurs buts et dans leur finalité. La contradiction dans les politiques environnementale, agricole, pastorale, cynégétique et halieutique est plus pernicieuse et ses conséquences sont plus dommageables aux aires protégées que les atteintes directes par les communautés.

La perception de l'Etat des mesures juridiques résultant du zonage, conduit à une artificialisation de ces réserves. Le zonage occulte les services socioculturels que les aires protégées rendent aux populations riveraines. L'Etat perçoit les aires protégées comme un espace de protection dédié officiellement à l'exercice des recherches scientifiques, des chasses sportives, du tourisme de vision toute chose de nature à apporter des devises importantes au budget national.

Nous pensons que la perception de l'Etat doit transcender cette posture économique de protection des ressources biologiques pour prendre en compte les légitimités sociales et les intérêts des communes riveraines. Le non-transfert des aires protégées aux communes riveraines s'explique par la volonté de l'Etat de conserver sa suprématie sur les autres partenaires et d'assurer à son profit, la mise en valeur et l'utilisation durable du patrimoine écologique national.

#### ***b) Des patrimoines à mettre en valeur et à utiliser durablement selon l'Etat***

L'Etat perçoit également les aires protégées comme un patrimoine à mettre en valeur et à utiliser durablement. La mise en valeur et l'utilisation durable des réserves de biosphère occupe une place de choix dans la législation béninoise. Le titre III de la loi n° 2002-16 du 18 octobre 2004 est entièrement consacré à la mise en valeur de la faune et son utilisation durable. La loi sur les aires protégées fait obligation d'élaborer un plan d'aménagement de chaque aire protégée destiné à en assurer une gestion durable. Ce plan d'aménagement privilégie la conservation de la faune, de la flore, des biotopes et des écosystèmes pour permettre la réalisation d'activités socio-économiques comme la chasse, la capture, l'élevage, le tourisme de vision et l'artisanat.

La mise en valeur du patrimoine écologique justifie le contrôle par l'Etat de toutes les activités et leurs retombées économiques. Les contrats d'amodiation des territoires de chasse, le tourisme de vision constituent les piliers sur lesquels repose le développement des recettes escomptées de la mise en valeur des réserves (Plan d'affaire 2011-2015 Pendjari). La rentabilité économique semble alors prendre le pas sur l'intérêt écologique. Si, les aires protégées sont considérées comme des patrimoines, elles ne doivent plus être prioritairement appréciées en termes économiques et monétaires. Elles doivent plutôt être appréciées en termes de diversités biologiques préservées et conservées dans un contexte socio-écologique qui en assure la durabilité et la pérennité, à travers une réconciliation des sociétés et des

<sup>417</sup> N. Bélaïdi, *Identité et perspectives d'un ordre public écologique, du concept à la juridicité*.

ressources biologiques des aires protégées. Cette vision patrimoniale défendant l'intérêt écologique en principal et subsidiairement l'intérêt économique, doit son sens au partenariat entre les acteurs du jeu de régulation environnementale à l'échelle des réserves nationales ou des réserves partagées.

**c) Des patrimoines à protéger par la cogestion et par la gestion concertée**

L'échec des approches dirigistes de gestion des parcs nationaux et l'influence conjuguée des partenaires au développement, a amené l'Etat à instituer l'approche de cogestion pour assurer une protection maximum aux aires protégées. En réalité, il a été plutôt question d'un partenariat dont les règles sont prédéfinies par le seul Etat à l'exclusion des autres acteurs de régulation. La gestion concertée des aires protégées de la réserve de biosphère transfrontalière du W partagée entre les trois pays du Bénin, du Burkina Faso et du Niger s'inscrit dans ce contexte d'insuffisance de consensus qui devrait entourer les règles de gouvernance des aires protégées. La situation devient encore plus complexe avec la disparité observée dans les législations fauniques de ces trois pays et leur volonté de sauvegarder leur souveraineté respective.

L'Etat perçoit les aires protégées comme un patrimoine inhérent à ses attributs régaliens et n'entend pas s'en dessaisir même au profit des collectivités territoriales décentralisées qu'il a lui-même créées, encore moins des communautés riveraines même organisées en structures de cogestion. Tout repose sur la politique de l'Etat : un Etat pour l'Etat central ou une nation pour les citoyens de l'Etat. Dans tous les cas, les pressions des communautés et des communes sur les aires protégées sont difficilement maîtrisables du fait même de leur promiscuité et de leurs perceptions divergentes des aires protégées.

**2 - Quelles perceptions des réserves de biosphère pour les communes ?**

L'interrogation sur les perceptions des communes riveraines des réserves de biosphère résulte de l'ambivalence de position de ces démembrements de l'Etat dans la gouvernance des aires protégées relevant de leur ressort territorial. Tout comme l'Etat central, les communes perçoivent les aires protégées (du moins dans les papiers), comme un patrimoine à protéger et dont les ressources peuvent servir au développement sociocommunautaire **(a)**. Les réserves sont également perçues par les communes, comme un patrimoine que l'Etat central se refuse à leur transférer **(b)**.

**a) La défense de l'intérêt écologique: une préoccupation communale**

La défense de l'intérêt écologique est une préoccupation des communes qui entendent s'investir pour la régulation des aires protégées relevant de leur ressort territorial. Cette volonté communale de s'investir dans la défense de l'intérêt écologique se traduit par l'existence au niveau de chacune de ces entités de cadres de concertation pour la protection de l'environnement **(i)**. L'élaboration de plusieurs documents de planification environnementale constitue également un autre indicateur d'une volonté communale de participer à la régulation des aires protégées **(ii)**.

**i) Des cadres de concertation pour la défense de l'intérêt écologique**

En dehors des conseils municipaux, des conseils et assemblées d'arrondissement et des conseils de village qui traitent des questions relatives à toutes les dimensions du développement communal, au niveau de chacune des communes, existe une Commission des affaires domaniales et environnementales ainsi que des Cellules de Participation Citoyenne (Banikoara, Kandi, Karimama), des Comités Communaux d'Appui et de

Concertation (Karimama et Malanville) et un Comité de Coordination du Développement du Parc National de la Pendjari (CCD-Pendjari). Ces cadres de concertation constituent des fora d'acteurs pour discuter des problèmes de gestion rationnelle des ressources naturelles des territoires communaux et des domaines classés de l'Etat.

La concertation et les négociations qui s'y instaurent peuvent servir de point d'appui pour la mise en œuvre des mesures juridiques au profit des aires protégées, l'évaluation de ces mesures et des propositions de leur amélioration dans le sens d'une bonne implication des communes à la définition et à la mise en œuvre des mesures juridiques. Les cadres de concertation constituent des groupes de pressions capables de modifier la position des décideurs.

*ii) Des orientations techniques dans les documents communaux*

Dans l'ensemble, les communes ont opté pour la gestion durable des ressources naturelles et la promotion des activités touristiques. Cette tendance pour la durabilité dans la conservation et l'utilisation des ressources biologiques dans l'intérêt des populations riveraines obéit à la philosophie générale des Plan d'Aménagement et de Gestion qui, dans une approche concertée, associent les communautés riveraines et les communes à l'aménagement à la gestion des aires protégées. Les actions de conservation et développement touristique à conduire dans les parcs nationaux identifiées dans les documents (PDC, PCC-SAP, SDAC) peuvent être regroupées autour des axes d'intervention suivants :

- *La gestion durable des terres et des ressources naturelles*

Toutes les communes riveraines prévoient soit dans leur PDC, SDAC ou PCC/SAP, la gestion durable des terres et des ressources naturelles notamment celles des aires protégées. La dimension adaptation aux effets des changements climatiques est souvent associée à cette gestion durable.

- *L'amélioration de la productivité*

Elle concerne les activités agricoles, sylvicoles et pastorales qui doivent également s'inscrire dans le cadre d'une gestion durable des terres et des ressources naturelles.

- *Le développement touristique*

La promotion du tourisme transparait également dans les préoccupations communales dans l'optique non seulement de sécuriser les sites touristiques mais aussi d'en faire un levier de promotion de l'économie locale. Malgré cette vision des communes, aucune activité de gestion durable des ressources naturelles n'est perceptible sur le terrain. La perception des communes pour les actions de régulation des réserves de biosphère se limite au discours, étant entendu qu'elles considèrent toujours ces espaces comme exclusivement réservés à l'Etat central.

***b) Le transfert des pouvoirs de gestion des aires protégées: un souhait exprimé par les administrations des communes riveraines***

Les communes conçoivent les réserves de biosphère comme des patrimoines qui devraient faire l'objet d'un transfert d'un patrimoine dans leur patrimoine forestier. Un tel transfert impliquerait une fragmentation des aires protégées et aboutirait à leur gestion disparate. Ceci poserait également des problèmes de gouvernance interne car, les communes ne sont pas préparées à faire face à des enjeux environnementaux de telle envergure. Sur le plan juridique et institutionnel, le problème du transfert du patrimoine forestier de l'Etat vers les patrimoines des communes riveraines n'a pas été à l'ordre jour de l'agenda du législateur.

Ni la loi sur le régime forestier, ni celle portant sur la faune n'ont expressément prévu une telle éventualité. Sur le terrain cependant, des communes se sont comportées comme si les aires protégées relevaient de leur patrimoine forestier. Ce fut le cas des mairies de Tanguiéta et de Matéri qui ont pris des arrêtés communaux de suspension des activités des associations villageoises de gestion de la faune relevant de leur ressort territorial. Ceci mérite une clarification de la part du législateur sur les droits et devoirs des acteurs de la régulation notamment ceux des collectivités territoriales décentralisées qui constituent un des trois piliers d'une gouvernance apaisée des aires protégées.

## **Section 2 - L'assiette de la régulation juridique dans les aires protégées du W et de la Pendjari**

L'assiette de la régulation est la base sur laquelle reposent les mesures juridiques. Si la finalité du droit positif est d'aboutir à une conservation et durable des ressources biologiques des aires protégées, la faible intégration des légitimités sociales et des principes de la décentralisation génère des situations de conflit.

L'idée est de débarrasser les aires protégées des situations de conflictualités qui annihilent les efforts fournis dans la mise en œuvre des stratégies d'aménagements, de luttres contre les atteintes aux ressources biologiques et d'atteinte à l'intégrité physique de ces réserves. L'objet de notre propos est d'analyser les différents types de conflits d'intérêt résultant de la mise en œuvre des mesures juridiques (§1) et de faire ressortir les mécanismes de leur règlement dans une perspective de protection des intérêts des divers intervenants de la chaîne de gouvernance des aires protégées (§2).

### **§1 - Les aires protégées : des espaces fonciers et environnementaux conflictuels**

En tant que site RAMSAR, patrimoine mondial et réserves de biosphère, les aires protégées du W et de la Pendjari constituent, au-delà des labels internationaux qui garantissent leur rayonnement, des espaces à haut potentiel conflictuel. Plusieurs facteurs alimentent cette conflictualité des aires protégées que la répression des infractions et les usages autorisés aux populations ne peuvent évacuer assez facilement. L'analyse des facteurs de conflits (A) et des logiques d'intérêts des acteurs (B) permettront d'avoir une vue globale des conflits existants afin de les prévenir ou de les régler sur la base de mesures juridiques faisant consensus.

#### **A - Facteurs de conflits et typologie des conflits**

Les conflits sont inhérents à toutes les entreprises humaines où interviennent des jeux d'intérêts et de pouvoirs. Dans le domaine des aires protégées où les enjeux fonciers et environnementaux sont encore plus importants, plusieurs facteurs expliquent les situations de conflits dans l'accès et le contrôle des ressources biologiques (1). Les communautés riveraines, les collectivités territoriales décentralisées et l'administration chargée de la faune sont confrontés à une multitude de conflits qui peuvent être rangés suivant une typologie suivant leur nature et leur envergure (2).

##### **1 - Les facteurs de conflits dans les aires protégées**

Plusieurs facteurs jouent un rôle majeur dans la survenance des conflits dans les aires protégées du W et de la Pendjari : les défaillances des fonctions des écosystèmes (a), les facteurs démographiques qui accentuent les pressions sur les écosystèmes (b), les facteurs historiques qui menacent toujours l'intégrité physique des aires protégées (c). et les actions anthropiques à la base des crises environnementales dans les réserves. A ces trois facteurs traditionnellement mis en exergue pour expliquer les difficultés de mise en œuvre des mesures



juridiques, nous associons un quatrième facteur relatif aux qualités intrinsèques de ces mêmes mesures et qui constituent des sources potentielles de conflits juridiques et institutionnels **(d)**.

**a) La défaillance des fonctions des écosystèmes et des biotopes**

Les changements climatiques se manifestent dans les communes riveraines par de fortes températures et chaleur insupportable, des feux de brousse spontanés non maîtrisable, la modification de la durée des saisons des pluies avec allongement de la saison sèche et le tarissement rapide de toutes rivières et mares résiduelles. Ces changements climatiques ont eu pour corollaires des conflits sur l'usage des terres, des pâturages et l'eau des mares des aires protégées du W et de la Pendjari.

L'avènement de ces facteurs naturels extrêmes (sécheresses, feux de brousse, changements climatiques) ont contribué à la diminution des habitats naturels de la faune, la compétition entre les animaux domestiques et par conséquent, ont influé sur l'occurrence et la gravité des conflits humains-faune. Du fait du foncier coton notamment, la végétation naturelle des zones tampons a drastiquement diminué et obligent les espèces herbivores à prendre d'assaut les champs de culture. Les conflits humains-faunes sont d'autant récurrents que le développement et l'expansion des zones cultivées sont particulièrement intenses dans les périphéries des aires protégées.

**b) L'explosion démographique: un facteur de conflit d'accès aux ressources**

L'augmentation de la population riveraine induit une forte concurrence entre les habitats de la faune sauvage et l'installation des cultures au-delà même des zones d'occupation contrôlée ou des zones tampons. Ceci est un indicateur des capacités de charge des réserves et une alerte pour une politique agricole incompatible avec l'objectif de conservation et d'utilisation durable des ressources biologiques des aires protégées. Le foncier-coton, nous l'avons déjà mentionné, est au cœur de la problématique de l'avenir des aires protégées du W et de la Pendjari. La régulation de ces aires protégées est une utopie tant que celles-ci restent ceinturées et phagocytées par des bassins cotonniers dont le nombre de producteurs s'accroît d'année en année de façon exponentielle.

La question est savoir comment infléchir la position de l'Etat dans cette dynamique cotonnière pour l'élimination de ce foncier-coton menaçant à tout point de vue la viabilité des réserves. On en arrive à douter de la volonté de l'Etat à défendre l'intérêt écologique national dans un contexte d'urgence écologique et où la position stratégique de ces aires protégées pour la survie de l'homme n'est plus à démontrer. La résilience face aux changements climatiques passe donc nécessairement par l'arrêt immédiat de la production cotonnière dans les communes riveraines pour deux raisons fondamentales au moins. La première est celle de l'urgence écologique dont les manifestations et les conséquences ont été définies et analysées dans nos développements antérieurs. La deuxième raison est le paradoxe de la paupérisation grandissante des populations riveraines s'adonnant à la production cotonnière. Certes, les défenseurs de cette culture ont pu trouver un lien entre le développement de la culture céréalière et le coton par les apports en intrants agricoles dont bénéficie celui-ci et qui profitent également aux céréales. Mais les liens entre l'acidification des sols, les impacts intrants agricoles sur la santé humaine et animale sont également établis et justifient l'arrêt de cette culture dans les bassins cotonniers riverains des aires protégées.

**c) Les facteurs historiques: une source d'insécurité foncière pour des riverains**

L'insécurité foncière des communautés riveraine a pour source l'histoire de la création des parcs par le colonisateur à la base d'un conflit ancien mais encore vivace dans l'esprit des

lignages déguerpis. L'exemple du village Kpantuomu aujourd'hui disparu (ancien Batia) dans la réserve de biosphère nous permet d'illustrer notre propos. Les lignages de cet ancien village autochtone ont été déplacés vers le hameau Tandagou (site actuel du village administratif de Batia). Ce déplacement a mis les populations de Kpantuomu sous la dépendance politique et foncière des habitants de Tandagou. Cette dépendance est un facteur historique de conflit dont les répercussions se remarquent dans l'accès aux ressources foncières de la zone d'occupation contrôlée et dans la mise en œuvre des actions des projets de développement des périphéries des aires protégées. Nous rapportons le cas du ProAgri Pendjari qui a soutenu la mise en place des étangs piscicoles pour diminuer la pression des riverains sur les ressources biologiques de la réserve. L'inscription sur une liste des volontaires pour la pisciculture en vue de la cartographie des étangs piscicoles n'a pas abouti, faute d'avoir obtenu l'assentiment des autochtones non intéressés par l'opération. Pourtant, les sites dédiés aux ouvrages étaient bien situés dans la zone d'occupation contrôlée, relevant en principe, du domaine forestier de l'Etat.

**d) Les facteurs juridiques et institutionnels: des sources potentielles de conflits**

Le déficit de réglementation de plusieurs matières de la gouvernance des aires protégées est une source potentielle de conflits entre les acteurs. C'est le cas des conditions de dédommagements des riverains pour les dégâts causés par la faune sauvage en divagation. Le tableau n°12 ci-dessous, donne la liste de quelques arrêtés non pris mais prévus par le décret N°2011-394 mais ces mesures juridiques ne sont pas encore effectives.

Tableau 12: Liste de quelques arrêtés non pris mais prévus par le décret N°2011-394

| N° | Intitulé des arrêtés                                                                                                                                                                                                                                | Fondement juridique |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| 1  | Arrêté définissant les frais de délivrance du permis de garde en captivité des animaux sauvages appartenant à la catégorie des espèces partiellement protégées                                                                                      | Art. 13             |
| 2  | Arrêté ministériel précisant les conditions de mise en œuvre des dérogations en vue de l'introduction, de la détention ou du lâcher des animaux des espèces non naturellement représentés sur le territoire national du Bénin                       | Art. 17             |
| 3  | Arrêté ministériel précisant les conditions de dédommagement pour les dégâts causés par les animaux sauvages en divagation                                                                                                                          | Art. 28             |
| 4  | Arrêté ministériel précisant les conditions de représentation des structures de cogestion de la faune au sein du conseil d'administration des aires protégées                                                                                       | Art. 38             |
| 5  | Arrêté ministériel portant dérogation de la période d'exercice de la chasse et de l'établissement du plan de tir et des latitudes d'abattage                                                                                                        | Art. 54             |
| 7  | Arrêté ministériel fixant le nombre maximum d'animaux à capturer chaque année par catégorie et par espèce                                                                                                                                           | Art. 70             |
| 9  | Arrêté ministériel portant composition, attributions, organisation et fonctionnement de la commission technique nationale chargée de l'organisation de l'examen d'aptitude à la profession de guide de chasse                                       | Art. 81             |
| 8  | Arrêté ministériel précisant la liste des pièces constitutives du dossier d'appel à candidature international pour l'amodiation du territoire de chasse et portant composition et attributions de la commission chargée du dépouillement des offres | Art. 85             |
| 9  | Arrêté ministériel fixant les périodes d'ouverture et de fermeture du tourisme de vision dans les aires protégées                                                                                                                                   | Art. 90             |

Source : Décret N°2011-394

Malgré l'institution de la cogestion comme nouvelle approche de gouvernance des aires protégées du Bénin, il y a lieu de constater le caractère essentiellement répressif de la législation béninoise sur la faune. Or, les textes réglementant cette matière ne sont pas

toujours accessibles aux justiciables, soit du fait de l'incomplétude de l'arsenal juridique ou de l'impossibilité pour l'administration chargée de la faune de les mettre à la disposition des acteurs dans des formes en permettant l'appropriation.

L'organisation institutionnelle de la gouvernance des aires protégées est toujours dominée par les dispositions du droit étatique. Les institutions prévues pour la mise en œuvre de la cogestion dont notamment les structures de cogestion, sont une conception de l'Etat central. Ainsi, les associations de gestion des réserves de biosphère sont créées non pas pour défendre les légitimités locales mais pour accompagner l'administration chargée de la faune dans sa mission de conservation et d'utilisation durable des ressources biologiques des aires protégées. D'ailleurs, ces associations villageoises ont été créées sur la base de la loi coloniale de 1901 sur les associations et non suivant les règles endogènes de gestion foncière et environnementale. Ceci constitue une source potentielle de conflits entre les acteurs communautaires dont les motivations pour les aires protégées peuvent être différentes voire contradictoires de celles des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune qui en réalité constituent une interface entre ces communautés et l'administration chargée de la faune dans le processus d'opérationnalisation de la cogestion. On l'a vu dans nos développements précédents, les perceptions des communautés sont essentiellement relatives aux services d'approvisionnement, aux services socioculturels mais aussi à des revendications foncières que les Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune, dans leur forme institutionnelle actuelle, ne peuvent aider à résoudre qu'à travers de simples lobbyings.

Le conflit institutionnel que sous-tend la création des structures de cogestion ne peut trouver sa solution que dans l'endogénéité juridique. Il faut que la structure de cogestion puise aussi ses règles d'organisation et de fonctionnement dans les coutumes, les pratiques et les habitus des groupes d'acteurs les plus proches des ressources biologiques concernées. L'englobement des intérêts parfois contradictoires ou concurrents des acteurs de régulation reste préjudiciable à l'intérêt écologique et à l'accès des communautés rurales aux ressources naturelles. La création des structures de cogestion par la base, en tenant compte des règles de fonctionnement propres aux structures endogènes, peut permettre d'asseoir une institution de cogestion dont la conflictualité est amoindrie par le consensus qui entoure sa création. Nous en déduisons que les différents facteurs de conflictualité posent le problème de l'adéquation des mesures juridiques avec les intérêts des acteurs communautaires.

## **2 - La typologie des conflits dans les aires protégées**

En tenant compte des facteurs jouant à l'occurrence des conflits, une typologie peut être dégagée en distinguant ceux des conflits qui sont liés au cadre juridique et institutionnel **(a)** de ceux relatifs à l'utilisation des ressources foncières et environnementales **(b)**.

### ***a) Les conflits liés au cadre juridique et institutionnel***

Ces conflits résultent soit, de l'incomplétude ou d'un manque de mesures juridiques, soit des contradictions des normes positives d'avec les normes et pratiques endogènes qui conduisent généralement à des régulations insuffisantes de plusieurs matières des aires protégées. Nous distinguons les conflits de superposition de maîtrises foncières **(i)**, des conflits de représentation du droit **(ii)**, et des conflits de légitimités des structures de cogestion **(iii)**.

#### ***i) Des conflits de superposition de maîtrises foncières et environnementales***

Par le fait de l'incomplétude ou du défaut de mesures juridiques, naissent des conflits de superposition de maîtrises foncières et environnementales sur le même espace foncier. C'est

le cas des zones tampons et particulièrement de la zone d'occupation contrôlée de la Pendjari. Il s'agit de conflits opposant deux échelles fondamentales des régulations des aires protégées : l'Etat et les communautés riveraines. Si les règles de gestion des domaines immobiliers de l'Etat sont bien connues, il demeure que ces deux acteurs du fait des facteurs historiques créant les parcs, ne se sont pas véritablement accordés sur le statut juridique de la zone d'occupation contrôlée.

D'un côté l'Etat, par le biais de l'administration chargée de la faune, entend régler les problèmes fonciers des communautés en leur concédant une portion de son domaine immobilier mais n'a pas légiféré dans ce sens. La volonté de l'Etat de trouver une solution à l'insécurité foncière des riverains n'est pas sous-tendue par des normes législatives ou réglementaires aux fins de définir les droits et les responsabilités de chaque acteur au sein de cette zone particulière que le législateur béninois n'a pas expressément prévu. Ce qui fait que les communautés continuent de soumettre cet espace foncier à des normes et pratiques locales aboutissant à une dualité de régime juridique et à une superposition de maîtrises foncières et environnementales.

Du côté des communautés riveraines, notamment des lignages antérieurement victimes des déguerpissements, la concession de la zone d'occupation contrôlée (ZOC) est vécue comme un juste retour de ces terres dans le patrimoine ancestral. Le développement des stratégies visant à débarrasser la zone de ses attributs essentiels (faune et flore) pour la rendre impropre à la conservation de la faune, entre dans une logique de réappropriation. De même, les demandes d'agrandissement de la ZOC, même si elles répondent à des préoccupations majeures de sécurité alimentaire de certaines familles, entrent dans la même logique de réappropriation. Comme nous l'avons mentionné dans nos développements précédents, le ratio homme/terre dans la zone d'occupation contrôlée est des plus forts du département de l'Atacora. De ce fait, il ne se pose pas à proprement parler, une question d'accès mais de revendication de maîtrise exclusive.

#### *ii) Des conflits de représentation du droit sur la terre et les ressources naturelles*

C'est le cas de conflits où la norme positive est perçue par les communautés riveraines comme une menace à la satisfaction de leurs besoins socioculturels. Plusieurs sites sacrés sont situés à l'intérieur des réserves naturelles intégrales dont l'accès est subordonné à une autorisation spéciale délivrée par le ministre chargé de la faune (art. 16 al.3 de la loi sur la faune). A travers cette mesure, le législateur entend assurer une conservation optimum aux noyaux des aires protégées. Exiger une autorisation pour accéder à ses propres fétiches est très mal vécu par les communautés riveraines. Ces sites sacrés sont généralement le lieu d'implantation des ancêtres fondateurs des lignages et donc, la première occupation justifiant le titre juridique des maîtrises foncières exclusives de ces lignages. Certes, de par la création des parcs, les communautés sont conscientes que ces espaces relèvent désormais du patrimoine de l'Etat en tant qu'espace physique mais en aucun cas, la dimension spirituelle du parc n'a pu être cédée. Les tombes des ancêtres et autres sites sacrés sont considérés comme hors du patrimoine forestier de l'Etat. Ils sont tout simplement non appropriables comme le sont d'ailleurs les terres qui portent ces sites sacrés.

Le besoin de mesures juridiques respectant les légitimités locales s'invite ici au débat et revêt une importance primordiale pour les communautés riveraines. Celles-ci sont en effet convaincues que sans les cérémonies annuelles organisées au niveau de ces sites sacrés, les maladies et les sécheresses ne peuvent plus être conjurés. C'est ce qui explique la multitude de demandes d'accès qu'elles adressent à l'administration chargée de la faune. La

non-satisfaction de ces demandes à temps opportuns est une source de mécontentement et donc, des conflits récurrents de nature à entacher la confiance entre des acteurs pourtant engagés dans la cogestion des aires protégées.

*iii) Des conflits liés à la légitimité sociale des structures de cogestion*

Tout comme les conflits de représentation du droit, les conflits de légitimité des structures de cogestion résultent d'un manque de prise en compte des intérêts socioculturels des communautés riveraines dans les dispositions de la norme positive. Le cadre institutionnel des structures de cogestion ainsi que leurs missions sont arrêtés par l'Etat (art. 37 et 42 du décret n° 2011-394) sans tenir compte de l'intérêt ou des enjeux foncier-environnementaux des riverains. Ce sont les collectivités territoriales qui s'organisent pour mettre en place les structures de cogestion<sup>418</sup>. Sur le terrain, les Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune avaient déjà été créées avant l'avènement des lois sur la décentralisation. Nous avons déjà mentionné les crises institutionnelles qui en ont résulté et qui avaient conduit à la suspension des activités des structures de cogestion par les autorités communales de Matéri et de Tanguiéta.

Des missions d'assistance à la conservation et à la gestion durable de la faune et de ses habitats, d'amélioration des connaissances sur l'état de la faune et ses habitats, de lutte contre les infractions environnementales et de sensibilisation des populations en matière de protection, de développement et de valorisation de la faune et de ses habitats sont confiées aux structures de cogestion<sup>419</sup>. Mais nulle part, dans la législation sur les aires protégées, ne figure une mission de défense et de protection des intérêts socioculturels des communautés riveraines. Ceci est un indicateur du manque de légitimité sociale dont ont besoin ces structures de cogestion pour accomplir convenablement leurs missions. Ces missions devraient aller au-delà de l'accès des populations aux services d'approvisionnement et s'étendre aux services socioculturels. L'importance de ces services n'est plus à démontrer dans ces communautés où l'invisible occupe une place prépondérante dans les rapports de l'homme à la terre et aux ressources naturelles. La légitimité du cadre institutionnel des structures de cogestion dépend d'ailleurs, de la prise en compte de la dimension religieuse dans la gouvernance des ressources naturelles, étant entendu que la relation bijective du visible (ressources biologiques) à l'invisible (croyance aux divinités) est clairement établie dans les réserves de biosphère de la Pendjari et du W.

***b) Des conflits liés aux ressources biologiques des réserves de biosphère***

Nous distinguons les conflits liés aux ressources naturelles que les réserves de biosphères offrent aux communautés riveraines **(i)** de ceux résultant des dégâts occasionnés par la faune sauvage dans les périphéries des aires protégées **(ii)**.

*i) Les conflits relatifs aux services d'approvisionnement et socio-culturels*

Ces conflits sont axés sur l'accès des riverains aux ressources foncières et environnementales des réserves de biosphère de la Pendjari et du W. Ils sont liés à des usages spécifiques : pastoral, agricole, forestier, halieutique et cynégétique. Tous les acteurs sont concernés par ce type de conflit notamment l'administration chargée de faune, les agriculteurs et les éleveurs riverains ou transhumants, les exploitants forestiers et les chasseurs locaux.

---

<sup>418</sup> Art. 37 du décret n° 2011-394.

<sup>419</sup> Art. 42 du décret n° 2011-394.



Les agriculteurs entrent en conflit avec l'administration dans la recherche des produits alimentaires et thérapeutiques, l'eau, le pâturage et les matériaux de construction. Les éleveurs entrent en conflit avec l'administration pour les pâturages dans les zones d'interdiction. Ces types de conflits sont récurrents pendant la saison sèche pour le pâturage et l'abreuvement des troupeaux notamment au niveau de la rivière Magou dans la zone cynégétique de la Pendjari. Les causes des conflits résident dans les avancées des fronts agricoles au-delà des limites autorisées, les pâturages dans les zones d'interdiction, la pêche illicite, le braconnage et l'exploitation forestière illégale.

Les conflits halieutiques concernent les pêcheurs à qui la pêche traditionnelle est formellement interdite dans la rivière Pendjari située au cœur même du Parc. Ce conflit s'est exacerbé du fait que les pêcheurs burkinabè avaient l'autorisation de leur administration pour opérer sur le même cours d'eau. Cette situation résultait du fait que du côté burkinabè, le cours d'eau était considéré comme une zone périphérique alors que du côté béninois, elle est partie intégrante d'une zone intégralement protégée. L'harmonisation du zonage, dans le cadre de la gestion concertée, a abouti au niveau des deux pays à une uniformité de régulation des ressources halieutiques de cette bande. Des conflits cynégétiques opposent les populations avec l'administration de la faune de façon récurrente chaque année. Sous la forme d'une revendication socioculturelle, la chasse annuelle traditionnelle aboutit à des confrontations violentes entre les populations riveraines et l'administration chargée de la faune.

#### ii) *Les conflits humains/faune*

La principale cause des conflits hommes/faune dans est la compétition entre une population humaine croissante et la faune sauvage pour des ressources naturelles en nette diminution. Les activités agricoles et pastorales à la lisière des habitats de la faune sauvage constituent la principale source des conflits homme/faune. La recherche des solutions pour l'alimentation humaine conduit à une surexploitation des ressources biologiques des réserves. Ceci met en danger la survie de la faune qui de fait, est obligée de sortir de son milieu de cantonnement pour la satisfaction de ses propres besoins alimentaires. La menace de la viabilité des espèces de faune et de flore est également une menace de la viabilité des humains qui dépendent exclusivement des utilités des réserves. Il y a là, nécessité des règles de coviabilité pour permettre la viabilité des humains et des non-humains<sup>420</sup>.

L'intérêt croissant pour l'écotourisme et la présence accrue des touristes dans les aires protégées exacerbent également les conflits hommes/faune par les contacts directs qu'ils induisent. Les infrastructures installées dans le cadre de l'écotourisme violent également l'habitat naturel de la faune et constituent une source de conflits homme/faune. Ces différents conflits se soldent le plus souvent, par des destructions de cultures, des blessures et des pertes en vies humaines mais aussi, par des opérations d'extermination des espèces jugées prédatrices. Les lions et les hyènes sont les grands prédateurs à la base des conflits avec les populations riveraines de la réserve de Biosphère de la Pendjari<sup>421</sup>. Les éléphants alimentent également les conflits avec les riverains des deux réserves par la destruction des cultures.

La coviabilité des communautés riveraines et la faune des réserves de biosphère du W et de la Pendjari abouti à la recherche d'un nouveau pacte entre l'homme et la nature. La viabilité de l'espèce humaine réside dans l'adoption d'un nouveau comportement vis-à-vis de la faune

---

<sup>420</sup> O. Barrière et al., *Coviability of social and ecological systems*, op. cit., p. 724.

<sup>421</sup> E. Sogbohossou, *Etude des conflits entre les grands carnivores et les populations riveraines de la réserve de Biosphère de la Pendjari, Nord Benin*, p. 16.

sauvage à travers des règles d'accès aux ressources naturelles entrant en concurrence avec la vie sauvage. Ce pacte écologique limite les incursions des cultures à la lisière des habitats de la faune, la destruction des espèces ligneuses, arbustives et herbacées qui constituent des habitats naturels des animaux, l'interdiction de l'usage des pesticides chimiques et les infractions diverses contre la faune et les aires protégées. Le pacte écologique constitue un nouveau contrat obligeant les riverains dans leurs rapports avec la vie sauvages des réserves de biosphère en contre partie des utilités que les ressources naturelles leur procurent.

### **c) Les conflits d'intérêts**

Plus discrets que les conflits liés au cadre juridique et institutionnels, les conflits d'intérêts sont souvent plus pernicioeux dans leurs manifestations. Ils peuvent conduire à un arrêt momentané des actions de conservation et de gestion des aires protégées. Nous distinguons les conflits de modes de gestion des aires protégées des conflits de leadership entre acteurs communautaires et autorités communales.

#### *i) Les conflits sur le mode de gestion des aires protégées*

Ces conflits opposent souvent l'administration chargée de la faune et les projets et programmes de développement appuyant les actions de conservation et de gestion des aires protégées. Les conflits entre ces deux acteurs clés de la mise en œuvre des programmes de conservation et de gestion des aires protégées prennent leurs sources dans les approches des projets et programmes et dans la forte mobilisation des ressources financières et matérielles dont seules ces institutions ont le secret. Le cycle court de l'intervention des projets et la volonté d'atteindre les résultats attendus ne cadrent souvent pas avec les objectifs à long terme poursuivis par l'administration chargée de la faune. Des conflits sur les objectifs d'aménagement surviennent assez fréquemment et des problèmes de pérennisation des acquis se posent à la fin des projets programmes lorsqu'ils ne sont pas immédiatement renouvelés.

#### *ii) Des conflits de leadership*

Les conflits de leadership opposent les structures de cogestion avec l'administration chargée de la faune d'une part, et ces mêmes structures de cogestion et les administrations communales d'autre part. Ces types résultent le plus souvent des problèmes de gouvernance et des récupérations politiques des actions de développement en faveur des périphéries des aires protégées. Ce type de conflit se remarque généralement dans les structures de cogestion dont le développement organisationnel et institutionnel est tel qu'elles sont en mesure de concurrencer l'administration chargée de la faune dans la maîtrise des outils de conservation et de gestion durable des aires protégées. Le cas de l'Association villageoise de gestion des réserves de faune de la Pendjari est assez illustratif. Conçue comme une simple organisation villageoise d'accompagnement de l'administration chargée de la faune dans sa mission de conservation et de sensibilisation, l'Association villageoise de gestion des réserves de faune de la Pendjari a atteint un niveau de développement institutionnel et organisationnel qui lui a valu en 2014, le prix de l'Initiative Équateur<sup>422</sup> Ce résultat est le produit de l'amélioration de la qualité des ressources humaines de son Secrétariat Exécutif. C'est la première fois en effet,

---

<sup>422</sup> Le prix de l'Initiative Équateur est une récompense biennale attribuée en partenariat avec le Programme des Nations unies pour le développement. Il récompense les initiatives des communautés locales du tiers-monde. L'action menée par l'Union des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune (U-AVIGREF) en soutien à la production de coton biologique dans la Zone d'Occupation Contrôlée de la réserve de Biosphère de la Pendjari a été récompensée par le prestigieux Prix Équateur pour la Gestion Durable des Terres en Afrique Sub-Saharienne à Nairobi en Juin 2014.

que le poste de Secrétaire exécutif est occupé par un natif de la Pendjari, titulaire d'une thèse de doctorat, Géoscience de l'Environnement et Aménagement de l'Espace et dont les travaux étaient entièrement consacrés à la Cogestion de la Réserve de Biosphère de la Pendjari<sup>423</sup>. L'essor institutionnel et organisationnel de l'Union des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune (U-AVIGREF) a fait naître des rivalités au niveau de l'administration chargée de la faune dont la gouvernance relative est décrite par cette association et au niveau des administrations communales qui craignait une récupération politique de l'engouement des populations pour le dynamisme de l'U-AVIGREF. Les arrêtés communaux de suspension des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune de la Pendjari dont nous avons parlé dans nos développements antérieurs, s'inscrivaient dans une logique de fragilisation des structures de cogestion dont l'ascension fulgurante suscitait peur et hantise pour la perte de plusieurs privilèges.

## **B - Les logiques d'intérêt dans la gouvernance des aires protégées nationales**

Au-delà des conflits inhérents à la gouvernance de toute aire protégée, l'intérêt écologique est une préoccupation de tous les acteurs qui ont la pleine conscience que l'avenir de l'homme dépend de la viabilité des ressources biologiques. Nous montrons cependant que derrière la notion de conservation défendue par les acteurs se cachent une logique patrimoniale pour les communautés **(1)** et une logique libérale pour l'Etat **(2)**.

### **1 - La conservation des aires protégées : une logique patrimoniale pour les communautés riveraines**

L'intérêt pour la conservation est intimement lié à la vie de l'espèce humaine. Cet intérêt est né depuis que l'homme a décidé de s'extraire de la chaîne sauvage tout en s'attribuant un droit de regard sur les autres espèces de flore et de faune. Des sélections d'espèces utiles pour l'alimentation et la santé humaine ont été faites dans le sens d'en assurer leur conservation pour des utilisations présentes et futures. Au sein des communautés riveraines, cela s'est traduit par la préservation de certaines espèces de flore donnant une physionomie particulière à l'écologie humaine désormais différente de celle de la forêt. Les espèces forestières comme le Karité, le Néré, le tamarinier, le baobab et les balanites sont préservés à cause de leurs propriétés nutritives et thérapeutiques. Il en est de même pour les céréales comme le sorgho, le mil, le maïs et les légumineuses comme l'igname et le niébé. L'intérêt pour la conservation s'observe également, dans la configuration des terroirs où se dessinent, hors des noyaux villageois, des sites sacrés et dont la diversité biologique est préservée. L'utilité des ressources biologiques est donc à la base de la logique de leur conservation. La configuration des terroirs villageois en espaces ressources reflète ces utilités. Le concept d'espace-ressource développé par Olivier et Catherine Barrière<sup>424</sup>, répond bien à la description que nous faisons de l'idée de conservation très répandue dans la psyché collective des populations riveraines des aires protégées du W et de la Pendjari.

Nous avons évoqué dans nos développements précédents, le cas de la mare Bori dans la zone d'occupation contrôlée où des ressources halieutiques sont conservées suivant un mécanisme endogène permettant la régénération des poissons et la préservation des crocodiles sacrés. Cette régulation endogène s'opère à travers des interdits et des totems

<sup>423</sup> Voir KIANZI Yantibossi, *Cogestion de la Réserve de Biosphère de la Pendjari : Approche concertée pour la conservation de la biodiversité et le développement économique local*, 2011, 275 p.

<sup>424</sup> O. Barrière et C. Barrière. *Un droit à inventer*, op. cit., p. 82.

rigoureusement respectés par l'ensemble des habitants du village de Tanongou qu'ils soient ou non, membres du lignage gestionnaire de la mare.

En permettant à l'ensemble de la communauté villageoise (autochtone et allochtone) de participer à la pêche collective, cette régulation endogène constitue un instrument de partage et de solidarité dont les règles sont transmises de génération en génération. Des interdits ou totems par rapport aux grands mammifères comme les éléphants permettent également de ne pas attenter à leur vie malgré les énormes dégâts qu'ils causent de façon récurrente aux populations riveraines. Cette façon de concevoir la conservation et de la transmettre aux générations futures avec son système d'interdits et de totems est sécurisante non seulement pour les communautés mais également pour la viabilité des ressources halieutiques dont elles dépendent. Comme l'a souligné Olivier Barrière, il s'agit d'une logique de transmission intergénérationnelle et de reproduction sociale<sup>425</sup>. Certes, des exceptions existent mais c'est souvent parce que les interdits ont tendance à être transgressés du fait des facteurs démographiques et des complicités de braconnage rendues possibles par la paupérisation grandissante des communautés. La cause, c'est bien évidemment le fait que la recherche du profit individuel a pris sur les intérêts des groupes sociaux.

Nous avons déjà dénoncé les impacts négatifs du foncier-coton sur les ressources biologiques des aires protégées. Ce n'est pas assez de le répéter car, le foncier-coton constitue l'alternative malheureuse vers laquelle les populations sont conduites. A titre d'exemple, nous avons constaté au cours de la campagne 2017, que les producteurs de coton de la zone d'occupation contrôlée de l'axe Porga/Batia, en plus des coûts supportés pour le convoyage du coton conventionnel vers les usines d'égrenage, devraient en plus donner à titre gratuit à chaque transporteur un sac de maïs de 100 kg plus une somme d'argent de 50000 francs CFA, faute de quoi leur coton sera soumis aux diverses intempéries. Nous dénonçons également la logique libérale de la conservation que l'Etat impose aux réserves de biosphère de la Pendjari qui demeurent avant tout, des patrimoines au sens endogène du terme.

## **2 - La conservation des aires protégées : une logique économique pour l'Etat**

Sous le couvert de la conservation durable des ressources biologiques des aires protégées du W et de la Pendjari, l'Etat poursuit une finalité économique. Tout comme pour le foncier rural que nous avons étudié précédemment, les aires protégées sont prédestinées à être mise en valeur. Cette logique libérale transparait clairement dans la loi sur la faune et son décret d'application **(a)** et dans la délégation de gestion des aires protégées à une ONG étrangère en lieu et place du Centre National de Gestion des Réserves de Faune **(2)**.

### **a) Une logique économique prédominante dans les mesures juridiques**

La prédominance d'une logique économique sur la conservation se traduit dans la loi sur la faune par 78 articles entièrement consacrés à la mise en valeur de la faune contre 45 articles pour la conservation soit un taux de dominance de plus de 63% pour la mise en valeur. Le décret n° 2011-394 du 28 mai 2011 fixant les modalités de conservation, de développement et de gestion durable de la faune et de ses habitats élève le taux de dispositions consacrées à la mise en valeur à 75% consacrant la logique économique de la conservation. Les déterminants de cette logique libérale sont le tourisme de vision, la chasse sportive et l'élevage de la faune hors de leurs habitats naturels. La valorisation de la faune est assurée par toutes formes appropriées d'utilisation durable des animaux sauvages (art. 45 loi sur la faune). Un lien doit être établi entre la conservation de la faune et sa valorisation à travers un plan

---

<sup>425</sup> O. Barrière, *Eléments d'une socio-écologie juridique*, op. cit., p. 44.

d'aménagement qui privilégie la conservation de la faune, de la flore, des biotopes et des écosystèmes qui conditionnent les utilisations socio-économiques contrôlées de leurs ressources (art. 46). La chasse sportive destinée à des fins récréatives s'oppose à la chasse traditionnelle par laquelle les communautés riveraines subviennent à leurs besoins alimentaires et/ou culturels. Le tourisme de vision est la pierre angulaire de cette vision économique de la conservation de par les importantes recettes qui peuvent découler des visites touristiques dans les réserves de biosphère. L'intérêt pour la conservation n'a donc pour finalité que les gains économiques qui peuvent en découler. La délégation de gestion de la réserve de biosphère de la Pendjari à un opérateur privé, au détriment de la réserve de biosphère du W s'inscrit dans la logique libérale.

**b) La délégation de gestion: une consécration d'une vision économique des aires protégées**

Indépendamment de la relative gouvernance révélée par des audits au niveau du CENAGREF<sup>426</sup>, la délégation de gestion des réserves de biosphère du pays à un opérateur privé consacre la vision économique du législateur. L'objet du contrat de délégation est de *"définir les conditions dans lesquelles les parties souhaitent mettre en œuvre, développer et poursuivre leurs relations, tant économiques que juridiques en particulier, les obligations réciproques d'African Parks et d'ANPT dans le cadre du mandat de gestion, de financement et de développement du Complexe Pendjari qui est donné à African Parks par ANPT agissant pour le compte du Gouvernement"* (article 2). Tout est dit. Il s'agit pour l'Etat et son partenaire, de développer et de poursuivre en particulier, leurs relations économiques sur les ressources biologiques de la réserve à travers des mécanismes qui en assurent la sécurité juridique.

Contrairement à cette vision libérale, le CENAGREF visait l'assurance d'une gestion des réserves de faune aux mieux des intérêts de la communauté nationale, le soutien à la conservation de la nature dans les réserves de faune et aussi la valorisation des ressources naturelles et de leur utilisation durable (art. 4 Décret n°98-487 du 15.10.1998). On note là, une conception plus accrue de la rentabilisation économique pas forcément compatible avec la conservation durable des ressources biologiques. Certes, le développement touristique et les aménagements de territoires de chasse pour la chasse sportive peuvent générer des ressources substantielles pour l'Etat et son partenaire mais cela nécessite des infrastructures d'envergure (art.49 loi sur la faune) pour l'accueil des touristes et des chasseurs étrangers. Or, l'afflux des touristes multiplie les contacts hommes/faune et, la chasse sportive dans tous les cas de figure, signifie des prélèvements. On en oublie que les aires protégées du W et de la Pendjari sont dans une situation d'urgence écologique et que la priorité des priorités doit être à la conservation dans une vision patrimoniale et non libérale.

Le choix de la réserve de la réserve de biosphère de la Pendjari n'est pas anodin. Cette réserve constitue l'une des mieux préservées de l'Afrique de l'ouest grâce aux financements de la coopération allemande, de l'Union Européenne, de la Fondation des Savanes Ouest Africaines et au dynamisme de l'Association Villageoise de Gestion des Réserves de Faunes de la Pendjari. D'ailleurs, si tant est que la conservation était dépourvue de toute logique économique, la délégation de gestion devrait d'abord être orientée vers la réserve de biosphère du W, deux fois plus grande que la Pendjari qui lui est contiguë mais sujette à des

---

<sup>426</sup> cf. Rapport d'audit institutionnel et organisationnel du CENAGREF de 2001, Rapport de la mission d'étude des textes juridiques, réglementaires et administratifs du CENAGREF de 2002, Rapport d'audit Socio-Organisationnel du CENAGREF de 2005 et Rapport d'audit institutionnel et organisationnel du CENAGREF, 2014.



braconnages plus intensifs, à l'accroissement de la pression du foncier-coton, à la transhumance internationale et l'exploitation forestière illégale et manquant cruellement de financements et d'expertises techniques.

## **§2 - Analyse du mécanisme de règlement des conflits liés aux ressources des réserves de biosphère**

En dehors des conflits liés au cadre juridiques, tous les autres conflits identifiés au niveau des réserves de biosphère de la Pendjari et du W sont réglés suivant leur nature soit, par le tribunal pénal et l'administration chargée des aires protégées **(A)** soit, par voie de règlement amiable pour des conflits institutionnel et sociaux **(B)**.

### **A- Règlement judiciaire et extra judiciaire**

Toutes les atteintes aux ressources biologiques des aires protégées générant des conflits entre les riverains et l'administration chargée de la faune sont réglées suivant deux mécanismes : le transfèrement des délinquants devant le juge pénal **(1)** ou la mise en œuvre de la procédure de transaction **(2)**.

#### **1 - Le règlement des conflits devant le juge pénal**

Ce mode de règlement des conflits relatifs à la criminalité environnementale aboutit généralement à la condamnation des délinquants à des peines d'amendes, d'emprisonnement et au paiement de dommages et intérêts, en fonction de la gravité de l'infraction. Notre propos n'est pas de reproduire la procédure appliquée mais, de mesurer l'impact des décisions judiciaires sur le comportement des délinquants et/ou de leurs complices. Si le but poursuivi à travers les décisions du juge est de décourager, par des peines plus ou moins fortes pour des atteintes aux aires protégées, il est à noter que ce sont les mêmes aires protégées qui supportent les coûts afférents aux dommages et intérêts et autres amendes infligées aux délinquants. En effet, lorsque le délinquant est un riverain, ses complices s'adonnent à plusieurs autres infractions (braconnage, exploitation forestière illégale) alimentant les circuits extérieurs du commerce de l'ivoire, de la viande de brousse et du bois d'œuvre, afin de les ressources nécessaires au paiement des amendes et des dommages et intérêts.

Dans le même ordre d'idée, on peut noter que la solution du juge ne règle pas définitivement le conflit. Elle ne donne pas une réponse sociale du conflit qui peut perdurer et engendrer d'autres formes de conflits de nature à compromettre davantage l'intérêt écologique. La première grande crise qu'a connu l'Union des AVIGREF de la Pendjari résultait d'une dénonciation par l'Union, d'un cas de braconnage d'éléphant commis en octobre 2014 par des riverains (affaire Tankouano). La condamnation des délinquants (tous du même groupe sociolinguistique) à des peines d'emprisonnement ferme (36 mois) et à des dommages et intérêts a amené les membres des AVIGREF (axe Tanguiéta/Batia) à se désolidariser de l'Union au motif, qu'il existe de grands braconniers dans les villages dont relèvent les responsables de la structure mais, qu'ils n'auraient jamais été dénoncés.

Cette crise ne s'est pas limitée à la fragilisation de la structure de cogestion. Sa récupération politique a conduit à la suspension par les autorités municipales, des activités de l'Union des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune et à l'arrêt momentané du financement de ses activités par la coopération allemande. Nous reviendrons sur cette crise dans nos développements ultérieurs.

## **2 - La transaction des infractions contre la faune et les aires protégées**

La transaction est une prérogative que la loi sur la faune accorde à l'administration chargée de la faune propose à l'auteur d'une infraction, en lieu et place des poursuites judiciaires, le paiement d'une somme d'argent ou d'effectuer des travaux d'intérêt écologique en contrepartie des préjudices subis. Nous avons déjà montré le caractère pernicieux de cette alternative en raison d'une part, de l'absence de mesures juridiques encadrant l'opération et d'autre part, du manque de transparence totale de l'administration chargée de la faune dans le déroulement de la procédure. La transaction a constitué le mode privilégié du règlement conflits opposant l'administration aux transhumants généralement étrangers. Les pâturages illégaux opérés parfois au cœur même des réserves de biosphère de la Pendjari et du W sont les infractions faisant le plus l'objet de transactions. Le besoin d'une réglementation appropriée s'impose du fait des dégâts que causent non seulement pour la destruction des pâturages naturels par émondage, ou la destruction des habitats par le piétinement, mais aussi, à cause des maladies que les troupeaux domestiques transmettent à la faune sauvage.

### **B - Le règlement des conflits institutionnels et sociaux**

Les conflits hommes/faune font généralement l'objet d'un règlement amiable entre les populations riveraines des aires protégées **(1)**. En revanche, les conflits institutionnels ou de leadership nécessitent l'intervention du médiateur de la république en raison des partis pris de l'administration chargée de la faune **(2)**.

#### **1 - Règlement amiable des conflits sociaux**

Les conflits soumis au règlement amiable sont ceux qui opposent les riverains et les animaux sauvages causant des dégâts hors des aires protégées. Ces conflits opposant les riverains et l'administration (qui a la garde de la faune sauvage) se règlent grâce à la médiation des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune du fait d'un manque de norme organisant l'indemnisation des victimes. Suivant l'article 44 de la loi sur la faune, les dommages causés aux personnes et aux biens par les animaux sauvages en dehors des aires protégées donnent lieu à indemnisation. Des battues administratives sont autorisées sur la base des résultats d'étude menée par l'administration en charge de la faune à propos du danger que représente un animal sauvage dans une zone donnée (art. 23 décret n° 2011-394).

En fonction de l'imminence du danger, les animaux peuvent être éloignés ou abattus. Dans ce dernier cas, la viande issue des battues administratives est partagée par l'autorité administrative locale en charge de la faune, aux habitants des localités ayant subi des dommages du fait desdits animaux et aux personnes ayant participé à la battue et éventuellement aux centres sociaux de la place (art. 27 décret n° 2011-394).

Le dédommagement des victimes des dégâts causés par les animaux sauvages en divagation hors du domaine de l'aire est à la charge de l'administration chargée de la faune à la condition cependant, que les dégâts soient dûment signalés. Mais l'arrêté qui devrait préciser les conditions de dédommagement n'est pas encore pris. Dans la pratique, ce sont les Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune qui suppléent à cette obligation de dédommagement incombant à l'administration sur la base d'un accord de partenariat qu'elle a signé pour le cas de la Pendjari avec les communes de Matéri et Tanguiéta et la Direction du Parc National de la Pendjari (cf. annexe 13).

Le dédommagement est financé sur les 30% de l'ensemble des recettes réalisées par l'administration chargée de la faune et qui sont versés sur le compte de l'Union des

Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune Pendjari (cf. annexe 14). Ce financement alloué à la structure de cogestion par l'administration chargée de la faune n'étant pas uniquement destiné aux dédommagements des personnes affectées par les dégâts causés par les animaux sauvages, il va de soi que l'indemnisation des victimes ne peut se faire que dans la mesure du possible. Dans ces conditions, les conflits hommes/faune ne peuvent que recevoir des solutions partielles. Le règlement des conflits hommes/faune ne sera effectif que si l'administration chargée de la faune prend ses responsabilités en précisant par arrêté les modalités des dédommagements sur la base des coûts effectifs des dégâts causés dans un cadre consensuel de définition des mécanismes de règlement des conflits.

## **2 - Règlement par le Médiateur de la République**

Les conflits soumis au Médiateur de la république font partie de ceux qui découlent de l'incomplétude, de la contraction des normes et des relents politiques que les uns ou les autres impriment au différend. Le conflit ayant opposé l'Union des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune de la Pendjari et les communes riveraines s'inscrit dans ce schéma. Le médiateur de la république, saisi par le Centre National de Gestion des Réserves de Faune, après plusieurs séances de travail avec les protagonistes a abouti à la décrispation de la crise. Un mémorandum d'accord et une feuille de route ont été élaborés (annexe 24).

Les Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune du W et de la Pendjari ainsi que les communes de Matéri et de Tanguiéta ont tous approuvé et signé les différents documents sauf le Centre National de Gestion des Réserves de Faune qui avait pourtant pris l'initiative de la saisine du Médiateur de la République. Cette situation a fait dire aux structures de cogestion que cette institution était à la base de toutes les crises ayant secoué l'approche de cogestion depuis son institution.

## CHAPITRE 2 - DYNAMIQUES FONCIERE-ENVIRONNEMENTALES ET PERCEPTIONS DE LA REGULATION JURIDIQUE DANS LES MASSIFS FORESTIERS DU MOYEN OUEME

Les massifs forestiers du Moyen Ouémé (MFMO) constituent l'une des plus importantes réserves forestières du pays sous régime communautaire. La régulation juridique de ces espaces forestiers stratégiques relève d'un véritable défi normatif à relever, compte tenu des convoitises dont ils font l'objet de la part des pouvoirs publics et des particuliers. Pour une perspective de défense de l'intérêt écologique et de sécurisation foncière, la clarification des dynamiques foncières et environnementales (**Section 1**) constitue une priorité de recherche en soutien à la volonté des autorités des communes riveraines de ces massifs d'identifier et de rendre opérationnelles, des mesures juridiques forestières reflétant à la fois, l'endogénéité juridique et la légalité étatique. L'objectif est d'explicitier les maîtrises foncières endogènes des massifs forestiers du Moyen Ouémé et leurs systèmes d'autorité et de dégager les représentations locales des mesures juridiques. La compréhension des maîtrises foncières endogènes permettra aux autorités communales de savoir comment amorcer de façon durable, le processus de constitution des forêts communales dans le respect des légitimités locales, des principes de la décentralisation et de l'Etat de droit (**Section 2**).

### Section 1- Situations foncières et environnementales et dynamiques d'occupation de l'espace

La compréhension des dynamiques foncières et environnementales dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé fait appel à toutes les disciplines scientifiques notamment, la socio anthropologie juridique et l'écologie. Pour comprendre ces dynamiques, nous nous appuyons essentiellement, sur les résultats d'enquêtes de terrains que nous avons réalisées en tant que membre d'une équipe pluridisciplinaire chargée de la mission d'études socio-économiques et d'élaboration de plans d'aménagement participatif des massifs forestiers du Moyen-Ouémé. Au cours de cette mission, des informations qualitatives obtenues sur la base d'un guide d'entretien ont été collectées au niveau des autorités communales, de l'administration forestière, du Secrétariat Exécutif de la Communauté Forestière du Moyen Ouémé, des services agricoles et des personnes ressources. Les informations recueillies auprès de ces structures nous ont permis d'avoir un premier éclairage sur des dynamiques foncières et environnementales des massifs forestiers et les motivations des autorités communales quant à la transformation de ces massifs en forêts communales et intercommunales. Des informations qualitatives et quantitatives ont été collectées dans les 85 villages riverains dénombrés autour des 300.000 ha de massifs forestiers délimités pour les aménagements participatifs dans le cadre de la mise en place des forêts communales. Dans ces villages, des animations ont été également conduites auprès des groupes focaux que sont les Chefs de village (autorités administratives), les Conseillers villageois, les Sections Villageoises de Gestion Foncière et les autorités traditionnelles. Par la suite, nous avons effectué (entre 2014 et 2019) plusieurs séjours dans les communes riveraines afin d'approfondir les informations pour établir les dynamiques démographiques et les cadres sociaux globaux en lien avec les situations foncières et environnementales (§1) et dégager les systèmes de production et les dynamiques d'occupation de l'espace dans ces massifs forestiers (§2).

#### § 1 - Les dynamiques démographiques et les cadres sociaux globaux

La démographie constitue un des facteurs d'influence majeure des mesures de régulation juridique foncière et environnementale dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé. Les

conséquences écologiques de la croissance démographique rapide sous-tendent une forte pression sur les massifs par l'augmentation des besoins en ressources naturelles **(A)**. Les migrations agricoles déterminent également, de nouveaux cadres socio-écologiques influençant négativement les écosystèmes et les biotopes des massifs forestiers **(B)**.

## A - Les bases démographiques et la composition des communautés

L'analyse de l'évolution démographique, les dynamiques majeures qu'elle implique et les compositions des communautés nous permettent de mesurer l'impact de ces facteurs sur les ressources des massifs forestiers. La poussée démographique accentue la concurrence sur les ressources naturelles en agissant sur la capacité de charge des massifs forestiers et sur la capacité de reproduction et de viabilité des espèces de faune et de flore **(1)**. La composition des ménages se modifie avec les interactions entre les groupes sociolinguistiques autochtones et allochtones. Ces interactions influencent les règles endogènes de gestion foncière et environnementale **(2)**.

### 1 - Les bases démographiques et les dynamismes majeurs

Les données démographiques issues des recensements de 2002 et 2013 sont consignées dans le tableau n° 13 ci-dessous à titre de comparaison. Elles donnent une idée de la pression sur les ressources foncières et environnementales du fait de l'augmentation sensible de la population des massifs forestiers. Cette pression démographique qui se traduit par une déforestation accrue, a certainement connu une nette évolution depuis le dernier recensement de 2013.

Tableau 13: Les données démographiques des massifs forestiers

| Unités géographiques | Population    |               | Superficies (Km <sup>2</sup> ) | Densité   |           | Evolutions densité |
|----------------------|---------------|---------------|--------------------------------|-----------|-----------|--------------------|
|                      | RGPH 2002     | RGPH 2013     |                                | RGPH 2002 | RGPH 2013 |                    |
| Tchaourou            | 106852        | 223138        | 7256                           | 15        | 31        | 16                 |
| Ouèssè               | 96850         | 142017        | 2879                           | 34        | 49        | 15                 |
| Savè                 | 67753         | 87177         | 2228                           | 30        | 39        | 9                  |
| Glazoué              | 90 475        | 124431        | 1764                           | 51        | 70        | 19                 |
| Dassa                | 93967         | 112122        | 1711                           | 55        | 66        | 16                 |
| <b>Tous massifs</b>  | <b>455897</b> | <b>688885</b> | <b>15838</b>                   | <b>29</b> | <b>44</b> | <b>15</b>          |

**Sources** : INSAE, RGPH 3 en 2002 et RGPH 4 en 2013

On remarquera que, pour tous les massifs, il y a eu en onze ans, un doublement de la population, avec des pics très importants dans les massifs forestiers de Glazoué, Dassa et Ouèssè. Par extrapolation, ces densités doivent être revues à la hausse en passant du simple au double avec parfois des dépassements prévisibles pour des régions comme Tchaourou, zones d'accueil de migrants agricoles, d'exploitants forestiers illégaux, de charbonniers et d'acteurs nationaux ou étrangers de l'agrobusiness avec l'amenuisement des ressources ligneuses des massifs forestiers de Dassa.

L'évolution exponentielle de la démographie dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé constitue l'un des facteurs de crises écologiques justifiant que des solutions juridiques concertées soient prises et mises en œuvre. La densité démographique se traduit par des pressions de plus en plus fortes sur les ressources ligneuses des massifs forestiers du Moyen Ouémé. La figure n° 7 ci-dessous montre une densité très forte à Glazoué, Ouèssè et Savè



qui reçoivent plus de migrants agricoles et d'exploitants forestiers de façon récurrente depuis une vingtaine d'années. Ces densités sont aujourd'hui à revoir à la hausse pour toutes les communes sauf Dassa où la dégradation avancée des ressources forestières a fait baisser le flux des migrants agricoles et exploitants forestiers.

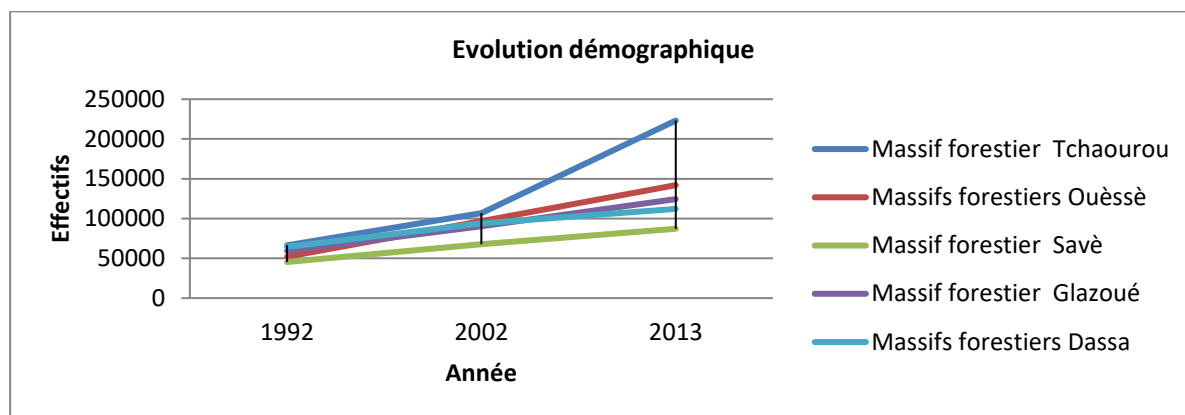


**Figure 7:** Evolution démographique

**Source :** INSAE, RGPH 2 ; RGPH 3, 2002 ; PDC 2<sup>ème</sup> génération, 2010.

## 2 - La composition linguistique des communautés

La composition des populations diffère d'un massif forestier à un autre avec le constat que le groupe sociolinguistique Nagot se retrouve dans une proportion très importante dans la plupart des massifs.

### a) *Massif forestier de Tchaourou*

Ce massif couvre treize (13) villages administratifs de la commune de Tchaourou. Il comprend essentiellement, trois (3) groupes sociolinguistiques autochtones (Bariba, Nagot et Peul) qui cohabitent pacifiquement. A quelques exceptions près, ces villages sont mixtes (Bariba et Nagot) sur le plan linguistique. Les habitants (y compris les peuls) parlent indifféremment le Bariba et le Nagot. On y retrouve également, des minorités allochtones (Yom, Lokpa et Ditamari) venues essentiellement, des départements de l'Atacora et de la Donga et des transhumants peuls arrivés de la commune de Banikoara et des pays voisins du Burkina et du Niger notamment.

### b) *Massifs forestiers de Ouèssè*

Le peuplement des deux massifs est diversifié. On retrouve dans ces massifs d'une part, deux composantes autochtones implantées en deux régions bien distinctes : à l'Ouest, les Mahi et, à l'Est, les Nagot ou Tchabè et d'autre part, des éléments allochtones constitués des migrants agricoles venant du sud Bénin, des départements de l'Atacora et de la Donga ainsi que des peuls qu'on retrouve dans les deux massifs.

### c) *Massif forestier de Savè*

Le peuplement de ce massif forestier est dominé dans la quasi-totalité des villages, par le groupe sociolinguistique Nagot, groupe ethnique autochtone majoritaire à côté des minorités allochtones Idaasha (langue apparentée au Nagot), des Fon, des Peuhls et des Betammaribé<sup>427</sup>. A Okounfo (Arrondissement de Kaboua), l'ethnie allogène Koubitcha (d'origine ghanéenne) est dominante comme c'est le cas également, à Ouoghi-centre où on

<sup>427</sup> Ditamari au singulier mais des Bètamaribè au pluriel.

retrouve des Yom et des Fon, ethnies majoritaires à côté des Anandanan et des Idaasha, minoritaires. Ces deux villages administratifs constituent une situation atypique exceptionnelle avec des implications importantes dans la mise en œuvre du processus de constitution des forêts communales avec ou sans l'aval, des chefs des villages originels qui les ont installés par le passé.

#### **d) Massif forestier de Glazoué**

Deux principaux groupes socioculturels autochtones se partagent le territoire communal de Glazoué : les Mahi et les Idaasha auxquels s'ajoutent les minorités allochtones : Peule, Adja, Fon et Ditamari.

#### **e) Massifs forestiers de Dassa**

Les ethnies majoritaires sont les Idaasha et les Mahi auxquelles, il faut ajouter les minorités adja, fon, peul, yoruba, yom et lokpa venues essentiellement des départements du sud et du nord-ouest du Bénin.

### **B - Les cadres sociaux globaux**

Les types d'organisation sociale traditionnelle **(1)** et les cadres socio écologiques **(2)** sont comme la démographie, des facteurs d'influence de la régulation des ressources biologiques des massifs forestiers du Moyen Ouémé.

#### **1 - Les types d'organisations sociales traditionnelles**

Il existe quelques spécificités au niveau des diverses organisations sociales traditionnelles notamment, par rapport aux liens de parenté et à l'organisation des pouvoirs sociopolitiques traditionnels. Au niveau des unités de parenté de base, rôles déterminants de deux éléments structurants communs à toutes les composantes de la population : l'organisation à base lignagère<sup>428</sup> et la filiation patrilinéaire, qui détermine la transmission des terres et autres biens ainsi que des pouvoirs, de père en fils (y compris les filles ou leurs descendants).

Au niveau de l'organisation des pouvoirs sociopolitiques traditionnels, on note l'existence de deux types principaux de structuration. Le premier niveau de structuration concerne les lignages et les collectivités familiales avec une hiérarchisation d'origine historique entre eux (par ex. en milieu Nagot et accessoirement chez les Idaasha, on distingue le chef de terre (le Baalè, chef féticheur), le chef des chasseurs (le Balodè) et les autres chefs de collectivités ou de lignages qui ont rang de notables. En milieu bariba on distinguera par contre, le chef traditionnel (pouvoir politique), le chef de terre (ou chef féticheur) et les autres chefs de collectivité ou de lignage. Chez les Mahi, les pouvoirs fonciers sont concentrés aux mains des chefs de collectivité et de ménage. Le deuxième niveau de structuration des pouvoirs traditionnels concerne les cas de hiérarchisation dépassant le cadre du village administratif où, en plus des lignages et collectivités familiales, il existe un chef de terre pour plusieurs villages administratifs. C'est le cas notamment, des villages bariba de Goro 1, Goro 1 et de Goro 3 (village exclusivement peul) dans le massif de forestier de Tchaourou, qui dépendent tous du chef de terre de Kpébié (administrativement situé dans la municipalité de Parakou), de la plupart des villages nagot/idaasha qui sont rattachés à l'ancien royaume de Savè (ou de Dassa), des villages mahi constitués d'éléments émigrés venus essentiellement de la commune de Savalou.

---

<sup>428</sup> Le lignage demeure une structure fondamentale de rattachement social et de solidarité, d'accès à la terre et aux ressources naturelles et de transmission des droits fonciers.

## 2 - Les cadres socio-écologiques

Les villages et leur subdivision permettent d'apprécier les rapports foncier-environnementaux existant entre les différentes composantes des communautés rurales. Les unités traditionnelles de base sont les villages classiques, détenteurs de droits d'exclusion sur des ensembles de terres ou de terroirs correspondant le plus souvent, aux villages administratifs, à quelques exceptions près notamment : dans la commune de Tchaourou, cas du village originel de Goro subdivisé en trois villages administratifs ; dans la commune de Ouèssè, cas de Kèmon subdivisé en deux ; dans la commune de Savè, cas des villages administratifs de Bako, Oké Olou 1 et Oké Olou 2 qui à l'origine, constituaient le village de Kaboua ; cas de Diho subdivisé en deux villages administratifs Diho 1 et Diho 2 et dans la commune de Glazoué, cas des villages de Alléwénonssou 1 et Alléwénonssou 2.

Ces subdivisions qui ont donné naissance à des villages administratifs distincts, sont intervenues par suite des regroupements opérés par le gouvernement Maga<sup>429</sup> dans les années 1960 et plus récemment, à la suite de la mise en place des groupements de producteurs de coton. On peut estimer que le foncier-coton est à la base des booms migratoires au même titre que l'exploitation forestière qui est à l'origine de la création de nouveaux villages dépendant en principe, des chefs de terre des villages originels mais qui ont, en même temps développé des stratégies de réappropriation des terres par le biais des achats notamment, dans les villages ou hameaux où dominent les migrants agricoles d'origine mahi.

La multitude de campements ou de hameaux/fermes créés ultérieurement dans les limites des terroirs villageois ne constituent cependant pas des unités autonomes. Ces entités se rattachent toujours au village originel, détenteur des droits d'exclusion. C'est le cas par exemple, du village administratif de Goro 3 essentiellement constitué d'éleveurs peuls dont le Djowuro<sup>430</sup> dépend du chef de terre de Goro. Les pouvoirs de ce chef de terre s'étendent d'ailleurs, à tout l'arrondissement de Goro.

### § 2 - Les systèmes de production et les modes d'occupation de l'espace

Les systèmes de production et les modes d'occupation de l'espace ont des liens évidents avec les modes de régulation des ressources biologiques des massifs forestiers du Moyen Ouémé. Nous nous intéressons d'abord aux différents systèmes de production qui impriment au paysage naturel, une physionomie particulière en fonction des activités des groupes sociolinguistiques **(A)** et nous déterminons ensuite, les rapports foncier-environnementaux de ces groupes et leurs occupations **(B)**.

#### A - Les systèmes de production des groupes sociolinguistiques

Les Bariba ou Baatombu, les Nagot ou Tchabè, les Idaasha, les Peuls et les Mahi constituent les principaux groupes sociolinguistiques dominant le paysage social des villages riverains des massifs forestiers du moyen Ouémé. A côté de ceux-ci, vivent également les Fon, les Adja, les Berba, les Betammaribé, les Lokpa et les Yom. Tous ces groupes sociolinguistiques dont les systèmes de production varient les uns des autres **(1)**, sont liés entre eux, par l'histoire et par les effets de synergies qu'ils ont développés dans l'exercice de leurs activités productives **(2)**.

---

<sup>429</sup> Hubert Coutoucou MAGA est le premier président du Dahomey.

<sup>430</sup> Chef traditionnel de village peul.

## 1 - Les systèmes de production des autochtones

Les systèmes de production diffèrent d'un groupe sociolinguistique à un autre et ont généralement un lien étroit avec leurs habitudes alimentaires. On notera que l'igname apparaît en priorité dans les habitudes alimentaires des Bariba, des Nagot et des Mahi alors que les céréales sont plus prisées chez les idaasha, les peuls et surtout les migrants agricoles. En dehors des Idaasha qui sont installés sur des sols granitiques, la culture de l'igname est en tête d'assolement des défriches en terres neuves. La défriche est un indicateur des maîtrises foncières et environnementales exclusives. Les autres groupes sociolinguistiques, notamment les migrants agricoles, sont installés sur des jachères et disposent de maîtrises d'exploitation. On remarquera que l'installation exceptionnelle des migrants agricoles sur des terres vierges constituent pour le groupe sociolinguistique Nagot, une technique d'affirmation de leurs droits d'exclusion par les empreintes écologiques qu'induit l'occupation de ses terres neuves par les migrants agricoles au profit exclusif des autochtones nagot.

### a) *Un système agricole baatonum*

Le système agricole baatonum (ou bariba) dans le massif forestier de Tchaourou est basé sur la culture itinérante sur brûlis, l'assolement, la jachère et la rotation. L'ordre d'installation des cultures se présente chronologiquement comme suit : igname, maïs, coton et légumineuses. La jachère qui jadis intervenait après 6 à 8 ans, intervient ces dernières années après une période d'exploitation de 3 à 6 ans au maximum à cause des baisses de fertilité. Après une jachère, on ne plante plus l'igname (qui est exigeante en terres fertiles) mais plutôt le coton ou le maïs et le sorgho.

### b) *Un système autochtone nagot*

Le système autochtone nagot, dans les massifs forestiers de Tchaourou, Savè et Ouèssè, est aussi basé sur la culture itinérante sur brûlis, l'assolement, la jachère et la rotation avec également l'igname en tête des assolements, puis les autres cultures, mais comportant la particularité du développement des plantations d'anacardier (dont les tailles varient entre 0,5 et 1 ha), soit en association avec des cultures annuelles dès la première ou deuxième année, soit mis en place en fin de cycle, en quatrième ou cinquième année de culture, remplaçant ainsi les anciennes jachères longues. Cette culture pérenne (*Anacardium*), introduite dans les années 1960, connaît un regain de faveur (en raison du prix favorable ou comme stratégie de conservation du patrimoine foncier) et progresse actuellement dans les villages Mahi.

### c) *Un système agricole idaasha*

Le système agricole idaasha se rapproche sensiblement du système précédent nagot avec comme principales cultures pratiquées le maïs, l'igname, l'arachide, le manioc, le goussi, le niébé et le soja avec des périodes de jachère nettement plus courtes donnant à cette zone une image écologique clairsemée comportant plusieurs forêts sacrées communautaires et individuelles.

### d) *Un système autochtone mahi*

Le système autochtone Mahi a l'igname en tête des assolements, puis le maïs et les autres cultures avec une accentuation particulière de l'arachide et du voandzou pour la vente. Les cycles culturels s'étendent de 4 à 6 ans, suivis de nouvelles jachères longues, de l'ordre de 10 ans, sauf une tendance à la réduction à proximité des villages.

## **2 - Le système agricole des allochtones**

Les migrants agricoles et les éleveurs adoptent ont des systèmes de production légèrement différents de ceux des autochtones. Ces systèmes allochtones ont des liens avec le type de maîtrises foncières et environnementales et les pressions foncières des terroirs d'émigration. Le système des migrants agricoles dans la quasi-totalité des massifs forestiers est assez proche de ceux des autochtones, mais avec certaines particularités, notamment : i) une interdiction (par les autochtones) de planter des arbres, ii) un plus fort développement des cultures spéculatives comme le coton et les cultures maraîchères et iii) des durées de jachère plus réduites que pour les exploitants autochtones. A ces activités agricoles, s'ajoutent des activités de carbonisation et de fabrication de madriers destinés à la commercialisation. Le système des peuls repose généralement sur l'élevage des bovins et caprins et la production céréalière autour des campements avec des jachères de plus de 4 ans.

### **B - Les rapports fonciers et les occupations des communautés**

Dans l'ensemble des villages des massifs forestiers du Moyen Ouémé, les rapports fonciers et environnementaux diffèrent selon les massifs et les groupes sociolinguistiques **(1)** qui y vivent. Les occupations économiques en revanche, tendent vers une uniformisation des pratiques des acteurs, ce qui peut constituer un facteur important d'harmonisation des mesures de régulation juridique foncière et environnementale **(2)**.

#### **1 - Les rapports fonciers et environnementaux entre les groupes sociolinguistiques**

On peut remarquer des variations parfois nettes dans les rapports des groupes sociolinguistiques en fonction des liens historiques ou des différentes migrations agricoles. Ces migrations résultent de la crise foncière qui sévit dans les départements du sud et du nord-ouest Bénin et qui fait des massifs forestiers du Moyen Ouémé une zone d'accueil de prédilection pour les migrants agricoles. Les rapports fonciers et environnementaux des groupes sociolinguistiques peuvent être synthétisés comme ci-après.

##### **a) Rapports des groupes sociolinguistiques dans le massif forestier de Tchaourou**

Dans ce massif, la cohabitation entre les groupes sociolinguistiques bariba, nagot et peuls se traduit par une succession d'unités d'habitation bariba, nagot et peul qui permettent de distinguer des ensembles assez cohérents du point de vue de la gestion des relations économiques et fonciers environnementaux. On rencontre des villages composés uniquement de chacune des principales ethnies, tout comme au niveau de certains villages on peut noter la cohabitation bariba/nagot, bariba/peul, nagot/peul et parfois les trois groupes ethniques au sein d'une même agglomération. Les Peuls vivent généralement dans des campements situés dans les terroirs villageois ou forment carrément un village administrativement indépendant de ceux des Bariba ou des Nagot, comme c'est le cas du village de Goro 3 constitué d'un ensemble de campements peuls ayant un Djowuro (chef peul) et un chef de village (ou délégué).

Les terroirs villageois sont généralement subdivisés en trois zones agro écologiques et pastorales. Une première zone concerne les maisons d'habitation avec autour des champs de case et quelques rideaux d'arbres à valeur économiques ou nutritionnelles (nééré, karité, et baobab) et quelques essences forestières. La deuxième zone, un peu plus éloigné du noyau central du village, est constituée des fermes agricoles, des jachères et des plantations d'anacardier. La troisième zone est constituée soit des réserves forestières appartenant à l'ensemble de la communauté villageoise ou à des collectivités familiales particulières ou même à des individus. Cette zone est un espace de prédilection des activités pastorales et



fronts pionniers pour de nouvelles défriches. Les zones non encore colonisées peuvent aussi appartenir à un ensemble de villages, comme c'est le cas des villages de Goro1 et Goro2 dans la commune de Tchaourou et de la réserve Toumi (commune de Ouèssè) d'une superficie de 55000 ha appartenant aux trois villages administratifs de Kèmon, Toui et Akpéro. Dans tous les villages, chacun des groupes sociolinguistiques (autochtones) garde le contrôle des terres cultivées, des jachères et des réserves forestières et en détient les droits d'exclusion.

Les communautés Baatonum et Nagot cohabitent principalement dans l'arrondissement de Goro (Village de Goro 1 et Goro 2) de la commune de Tchaourou. La cohabitation entre ces deux ethnies est très pacifique et se traduit par des rapports de cousinage et de parenté à plaisanterie qui se sont constitués tout au long de l'histoire. Sur le plan du foncier cette relation se traduit par la rareté des conflits fonciers et par l'efficacité de leur règlement par les systèmes d'autorité traditionnelle. La domination politique des Baatombu sur les peuls s'exprimait à travers la structure géographique des hameaux peuls (gure). Un ou plusieurs de ces (gure) sont rattachés à un village Baatonum (siire), qui faisait en même temps office pour les Peuls, de centre économique (marché à bétail) et politique. Dans la langue des Peuls cette domination politique se reflète dans le fait que le mot « terre » (leidi) est toujours utilisé en liaison avec le terme qu'ils utilisent pour les Baatombu (haabe), ce qui donne « terre des Baatombu » (leidi haabe). En revanche, le terme équivalent pour les Peuls est (gure fulbé), ou « camp des Peuls », ceci exprimant clairement qu'aux yeux des peuls, la terre appartient aux Baatombu et qu'eux-mêmes y ont simplement installé leurs campements.

#### ***b) Rapports des groupes sociolinguistiques dans les massifs forestiers de Ouèssè***

Dans ces massifs, on voit nettement deux sous zones : à l'est, les villages Nagot et plus à l'ouest ceux Mahi dont les modes d'occupation de l'espace sont légèrement différents des premiers. En zone Nagot, la subdivision des terroirs villageois est parfaitement identique à celle décrite plus haut dans le massif forestier de Tchaourou où se retrouve ce groupe sociolinguistique. Les terroirs occupés par les villages Mahi comprennent moins de réserves forestières à l'échelle villageoise ou à l'échelle de plusieurs villages. Ceci s'explique probablement en milieu mahi par l'ampleur des défrichements intempestifs des nombreux migrants agricoles venus s'installer dans cette zone où la disponibilité foncière permettait encore les libres installations. Dans le village de Lokossa (Arrondissement de Djègbé) par exemple, les Mahi sont à la fois scieurs, charbonniers, exploitants et agriculteurs, les Fon sont plutôt charbonniers tandis que les Idaasha achètent et revendent le charbon de bois fabriqué par ces deux premiers groupes linguistiques. Les relations entre ces différents groupes sociolinguistiques sont essentiellement commerciales et basées sur l'exploitation des ressources forestières.

#### ***c) Rapports des groupes sociolinguistiques dans le massif forestier de Savè***

Ce massif est essentiellement constitué de villages nagot. La subdivision des terroirs villageois est structurée en trois zones comme dans les massifs forestiers de Tchaourou et de Ouèssè (partie Est occupée par les Nagot). Pour ces trois premiers massifs (surtout Ouèssè), il est à noter la relation particulière des migrants agricoles et les autres groupes sociolinguistiques majoritaires notamment les Nagot. Les relations entre les Nagot et les allochtones (Yom, Lokpa, Fon et Adja) se traduisent sur le plan foncier par une dépendance quant à l'accès aux ressources foncières et environnementales. Les premiers acceptent d'installer les migrants sur leurs réserves forestières aux triple conditions de maîtrise par ces derniers, i) des techniques de carbonisation par le migrant avec ou sans partage des ressources financières qui en sont issues, ii) des techniques de sciage des essences forestières en madriers et des

rouages de leur acheminement vers les marchés et iii) l'acceptation que le détenteur de la maîtrise exclusive mette des plants d'anacardier sur la parcelle avec obligation d'entretien pour le migrant agricole qui y installe ses cultures. L'implication de plus en plus directe du groupe sociolinguistique nagot dans les activités d'exploitation des ressources forestières résulte des profits substantiels que les premiers migrants agricoles (Mahi en occurrence) y ont tirés et qui ont suscité leurs convoitises. Ceci a été à la base de ce nouveau type de rapport foncier entre autochtones nagot et tous les autres allochtones. Il convient de signaler que beaucoup de migrants exercent pour leur propre compte des activités de carbonisation avec les produits ligneux obtenus frauduleusement ou avec la complicité des autochtones, dans les réserves villageoises ou dans le domaine forestier de l'Etat (forêt classée de Wari Maro).

#### **d) Rapports des groupes sociolinguistiques dans le massif forestier de Glazoué**

Ce massif est majoritairement occupé par des villages du groupe sociolinguistique mahi comportant en leur sein des minorités sociolinguistiques fon, adja, ditamari, yorouba, peul et haoussa. Les activités agricoles et l'exploitation forestière qui occupent autochtones et allochtones sont très intenses probablement du fait de la grande disponibilité des ressources foncières et forestières. Les rapports fonciers de ces groupes sociolinguistiques sont fondés sur le développement agricole et l'exploitation forestière. Ces deux activités induisent des compétitions et des tensions dans l'accès et le contrôle des ressources foncières-environnementales.

#### **e) Rapports des groupes sociolinguistiques dans les massifs forestiers de Dassa**

Ces massifs comprennent en majorité les villages Idaasha et "Mahi mon so"<sup>431</sup> avec comme minorités fon, peul, sola et Betammaribé. Les relations foncières entre les différents groupes ethniques tendent à se limiter à l'agriculture et à l'élevage : les essences forestières ayant plus ou moins disparu, seules subsistent une multitude de forêts sacrées et par endroit des galeries forestières par ailleurs surexploitées. Ici, les enjeux fonciers sont forts pour les ressources foncières agricoles mais limités pour les ressources forestières du fait de leur rareté. Paradoxalement, le commerce des produits forestiers y est très développé.

## **2 - Les occupations des ménages et leurs impacts sur les massifs forestiers**

Les ménages des massifs forestiers du Moyen Ouémé exercent plusieurs activités **(a)** dont certaines ont un impact négatifs directs sur les ressources foncière-environnementales **(b)**.

#### **a) Principales occupations des ménages**

Les principales activités économiques s'articulent autour de l'agriculture, de l'élevage et de l'exploitation forestière. Les activités agricoles mobilisent plus de 60% de la population alors que, les exploitations forestières occupent, en fonction des villages et de la disponibilité des ressources forestières jusqu'à 31% de la population. Dans l'ensemble des villages l'exploitation du bois d'œuvre et la carbonisation viennent en tête (67%) suivies de la cueillette (23%). Les autres activités forestières (entretien des plantations communales, mise en place de pépinières, production de sodabi (boisson alcoolisée), pêche, chasse, artisanat lié aux produits forestiers sont spécifiques à certains villages et d'importance marginale. L'importance des activités économiques pratiquées par les ménages a été appréciée par rapport au temps qui y est consacré par le ménage. En effet, une activité est considérée comme principale et donc prioritaire, lorsqu'elle occupe au moins 75% du temps productif du ménage. L'estimation des occupations par divers activités est donnée par la personne enquêtée sur un échantillon

---

<sup>431</sup> Variante autochtone par opposition aux autres Mahi migrants agricoles

de 300 personnes, sur la base de ses propres expériences. Il ne s'agit pas d'une estimation scientifique modélisée. La répartition des ménages en fonction des activités qu'ils développent en priorité est présentée dans le tableau n° 14 ci-dessous.

Tableau 14 : Répartition des ménages par activités économiques pratiquées

| Activités                                        | Effectif   | Pourcentage   |
|--------------------------------------------------|------------|---------------|
| Culture de rente                                 | 60         | 20,0%         |
| Culture vivrière                                 | 115        | 38,3%         |
| Elevage                                          | 10         | 3,3%          |
| Exploitation de bois d'œuvre                     | 43         | 14,3%         |
| Exploitation de bois énergie                     | 7          | 2,3%          |
| Exploitation de plantes médicinales              | 2          | 0,7%          |
| Carbonisation                                    | 5          | 1,7%          |
| Transformation et stockage de produits agricoles | 14         | 4,7%          |
| Chasse                                           | 24         | 8,0%          |
| Apiculture                                       | 15         | 5,0%          |
| Autres                                           | 5          | 1,7%          |
| <b>Total</b>                                     | <b>300</b> | <b>100,0%</b> |

Source : Enquêtes ménages ESE, IED, 2012.

La figure ci-dessous donne un aperçu en pourcentage, des principales activités des ménages.

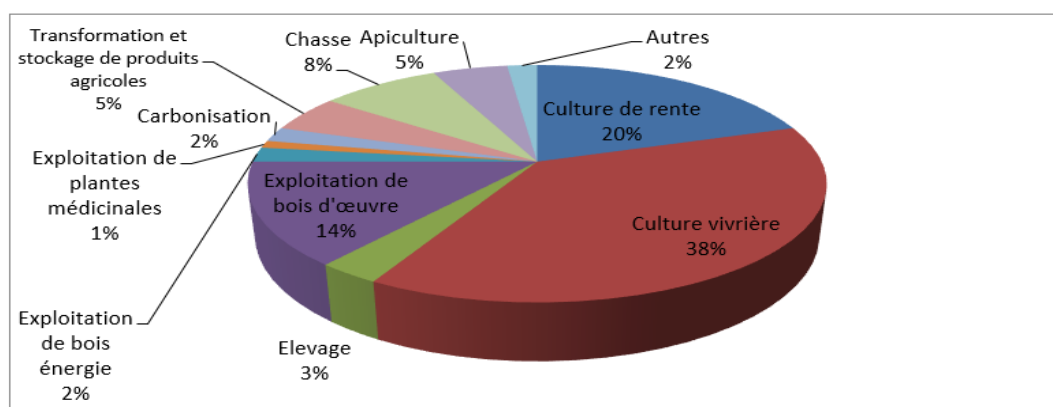


Figure 8: Répartition des ménages en fonction des activités économiques

Les principales occupations productives des ménages sont par ordre d'importance, l'agriculture (58%), l'exploitation du bois d'œuvre (14%), l'élevage (3%), l'apiculture (5%), la transformation des produits agricoles (5%), l'exploitation du bois énergie (2%) et la carbonisation (2%). D'autres activités (saliariat agricole, commerce, transport artisanat) occupent accessoirement les membres des ménages pour une proportion de 2%. Ces autres activités représentent des pistes potentielles de diversification des sources de revenus des ménages afin de réduire la pression sur les ressources forestières. Des mesures juridique sont à prendre pour encadrer l'exploitation forestière et diminuer la pression du foncier-coton (20%). Les impacts de ces deux sur les écosystèmes et les biotopes des massifs forestiers du Moyen Ouémé sont désastreux.

#### ***b) Activités impactant la gestion des ressources foncières et environnementales***

La perception des populations sur les pressions exercées par les différentes activités sur les ressources foncières et environnementales des massifs forestiers du Moyen Ouémé est donnée par le tableau n° 15 ci-dessous.

Tableau n° 15 : Activités exerçant le plus de pression sur les massifs forestiers

| Activités                                                      | Effectifs  | Pourcentage   |
|----------------------------------------------------------------|------------|---------------|
| Culture de rente                                               | 19         | 6,3%          |
| Culture vivrière                                               | 56         | 18,7%         |
| Elevage                                                        | 2          | 0,7%          |
| Exploitation de bois d'œuvre                                   | 92         | 30,7%         |
| Exploitation de bois d'énergie                                 | 9          | 3,0%          |
| Exploitation de plantes médicinales                            | 4          | 1,3%          |
| Carbonisation                                                  | 109        | 36,3%         |
| Transformation et stockage de produits agricoles et forestiers | 9          | 3,0%          |
| Chasse                                                         | 0          | 0,0%          |
| Apiculture                                                     | 0          | 0,0%          |
| <b>Total</b>                                                   | <b>300</b> | <b>100,0%</b> |

**Source :** Enquêtes ménages ESE, IED, 2012.

La figure n° 9 ci-dessous donne un aperçu des activités exerçant des pressions plus ou moins fortes sur les ressources biologiques des massifs forestiers du Moyen Ouémé. On remarquera que les activités traditionnelles de production agricole, pastorale, cynégétique et de transformation des produits agricoles influencent peu les massifs forestiers du Moyen Ouémé. En revanche, la carbonisation (36%) et l'exploitation du bois d'œuvre (31%) sont des pratiques introduites par des acteurs extérieurs aux communautés villageoises. Du fait de l'influence majeure de ces deux activités sur l'état de dégradation des ressources biologiques, la priorité de la régulation juridique portera sur le contrôle des migrations agricoles, des exploitants forestiers et des charbonniers afin d'arrêter ce désastre écologique.

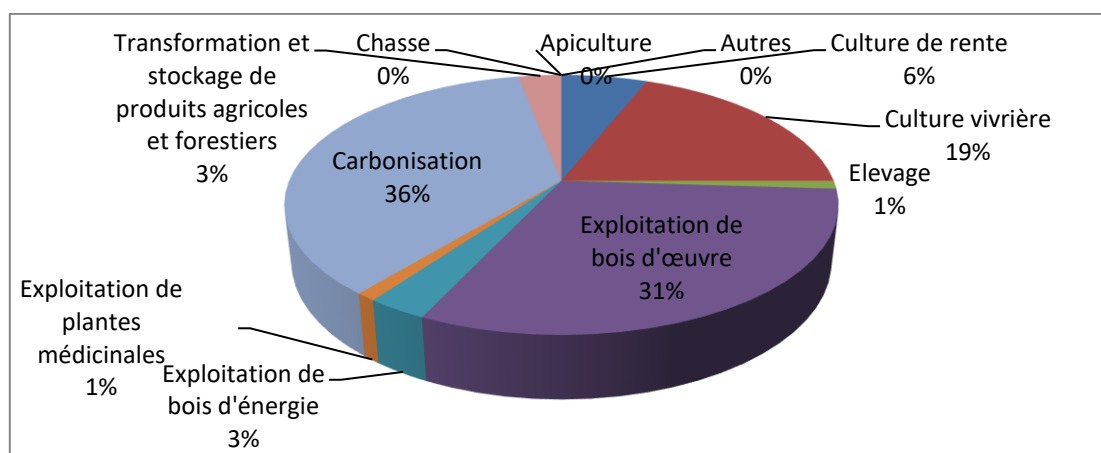


**Figure 9 :** Activités exerçant le plus de pression sur les massifs forestiers

## Section 2- Les régulations foncière-environnementales endogènes

L'analyse des régulations foncières et environnementales endogènes dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé porte sur les systèmes d'autorité traditionnelle et les différentes maîtrises foncières et environnementales (§1) ainsi que sur les représentations endogènes des mesures juridiques appliquées à ces massifs (§2).

### § 1 - Maîtrises foncière-environnementales, systèmes d'autorité et règlement des conflits fonciers ruraux

Les systèmes d'autorité traditionnelle et les maîtrises foncières et environnementales constituent les deux piliers sur lesquels repose l'endogénéité juridique. Dans les massifs

forestiers du Moyen Ouémé, ces systèmes d'autorité sont diversifiés et sont fonctions des massifs considérés **(A)**. A quelques nuances près, les maîtrises foncières et environnementales varient peu au sein des groupes sociolinguistiques rencontrés **(B)**.

## **A - Les maîtrises foncières et environnementales dans le Moyen Ouémé**

L'analyse des modes d'accès aux terres et aux ressources naturelles **(1)** permet d'appréhender aisément les différentes maîtrises foncière-environnementales existant dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé **(2)**.

### **1 - Des modes d'accès aux ressources foncières et environnementales**

Les données des plans fonciers ruraux et l'enquête de terrain réalisée en 2012 dans le cadre de l'IED et complétées en 2018 lors de l'enquête de terrain, permettent d'établir la configuration des terres des massifs forestiers du Moyen Ouémé **(a)** ainsi que les modes d'accès aux ressources foncière-environnementales **(b)**.

#### **a) La configuration des terres et des ayants droit**

Les massifs forestiers du Moyen Ouémé sont subdivisés en trois espaces fonciers. Le premier espace foncier correspond aux terres agricoles au voisinage des habitations ou dans les fermes situées en moyenne à quelques 2 km des agglomérations. Elles sont constituées des champs de cultures et des jachères de durée plus ou moins longue en fonction des disponibilités foncières en sein des lignages ou de l'intensité des demandes foncières des migrants agricoles. Les réserves familiales jouxtent souvent les terres les jachères et elles peuvent occuper des superficies dépassant parfois des centaines d'hectares. C'est au niveau de ces réserves lignagères que les demandes en terres des migrants agricoles trouvent satisfaction. Les droits de passage et de pâturage sont également accordés aux éleveurs sur ces réserves. Les réserves lignagères constituent enfin, le lieu de satisfaction des besoins en ressources naturelles de l'ensemble de la communauté villageoise. Les réserves villageoises ou inter villageoises sont souvent situées aux confins des limites des terroirs villageois et peuvent atteindre des milliers d'hectares à l'instar de celle de Toumi dans la commune de Ouèssè. Le tableau n° 16 et la figure n° 10 donnent, la configuration des espaces fonciers.

Tableau 16: Les divers types d'espaces fonciers

| <b>Types de niches</b>                      | <b>Superficies (ha)</b> | <b>Pourcentage (%)</b> |
|---------------------------------------------|-------------------------|------------------------|
| Terres agricoles et réserves lignagères     | 17821,5                 | 22,68                  |
| Réserves villageoises et inter villageoises | 60303                   | 76,74                  |
| Terres litigieuses                          | 455                     | 0,58                   |
| <b>Total</b>                                | <b>78579,5</b>          | <b>100</b>             |

**Source :** Enquêtes de terrain IED 2012

Les données contenues dans ce tableau sont relatives aux terres des villages ayant fait l'objet de levés topographiques dans le cadre du plan foncier rural. L'analyse a reposé sur une vingtaine de villages qui disposent de leur plan parcellaire et du listing des ayants droit.

Ces données sont cependant transposables à l'ensemble des autres villages; toutes les communes ayant au moins deux villages PFR dont le choix était aléatoire et les réalités socio foncières étant plus ou moins identiques d'un village à l'autre des différents groupes sociolinguistiques. La figure 10 présente les proportions de ces espaces fonciers.



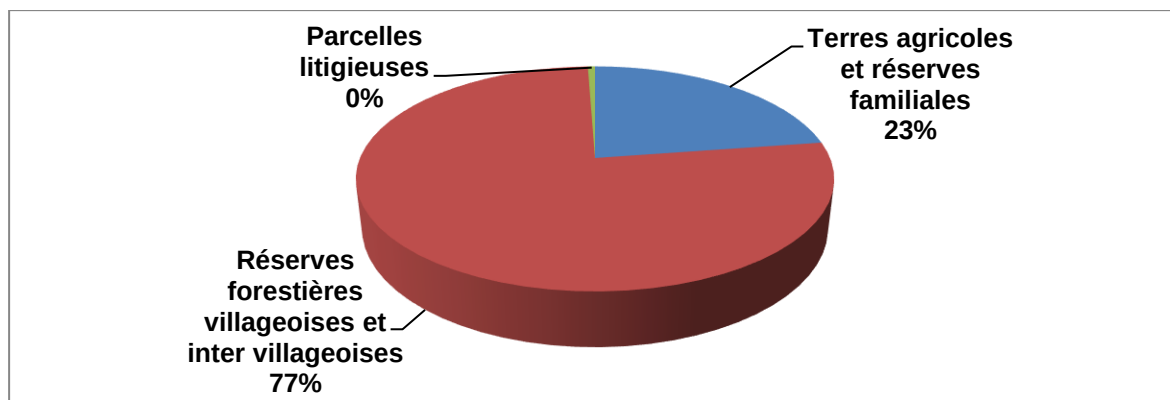


**Figure 10:** Proportions des différents espaces fonciers  
**Source :** réalisée à partir des données PFR

Les réserves forestières villageoises et inter villageoises occupent une place de choix (77%). Ces réserves sont inégalement réparties sur l'ensemble des cinq (05) communes. Le tableau 17 et la figure 11 montrent une grande disparité entre les différents massifs relativement à la superficie de ces massifs. Les communes de Ouèssè (56173 ha) et de Tchaourou (3652 ha) sont les mieux fournies en réserves forestières communautaires tandis qu'à Savè elles n'occupent qu'une vingtaine d'hectares seulement.

Tableau 17 : Superficie par massif des réserves communautaires

| Massifs forestiers | Superficie (ha) |
|--------------------|-----------------|
| Tchaourou          | 3652            |
| Savè               | 21              |
| Ouèssè 1           | 48              |
| Ouèssè2            | 56173           |
| Glazoué            | 303             |
| Dassa 2            | 125             |
| <b>Total</b>       | <b>60322</b>    |

**Source :** réalisée à partir des données PFR

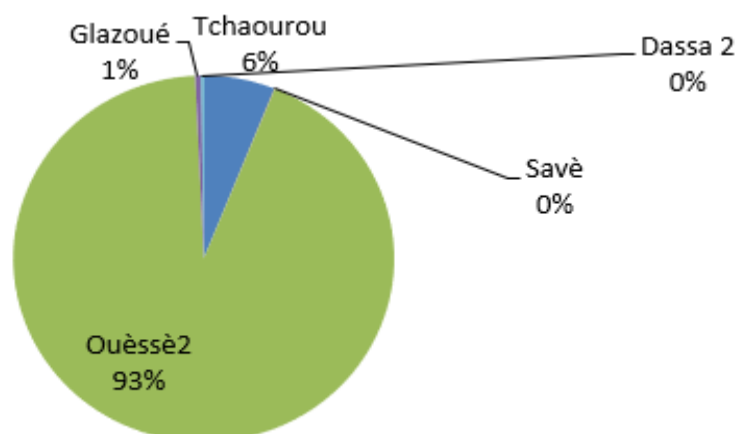


**Figure 11 :** Importance par commune, des réserves communautaires forestières identifiées

La disparité s'observe également au niveau du nombre de réserves dans les communes. La commune de Ouèssè vient en tête avec 47 réserves contre 9 à Tchaourou, 3 à Dassa, 2 à Glazoué et une seule à Savè. Le tableau 18 et donne par massif forestier, le nombre des réserves forestières identifiées dans le Moyen Ouémé.

Tableau 18: Nombre par massif des réserves communautaires forestières

| Massifs forestiers | Nombre |
|--------------------|--------|
| Tchaourou          | 9      |
| Savè               | 1      |
| Ouèssè 1           | 7      |
| Ouèssè2            | 40     |
| Glazoué            | 2      |
| Dassa 2            | 3      |
| Total massifs      | 62     |

**Source :** Enquêtes de terrain IED 2012

La répartition des massifs forestiers en termes de pourcentage, est donnée par la figure n° 12 ci-dessous.

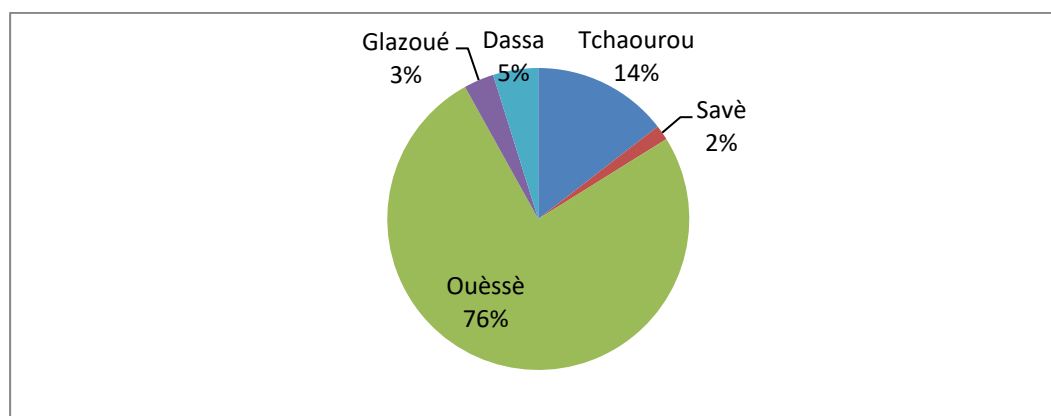


**Figure 12 :** Pourcentage par massif des réserves communautaires forestières

La commune de Ouèssè arrive en tête avec plus de 76% des massifs du Moyen Ouémé. Cette commune est d'ailleurs, celle qui accueille le plus de migrants agricoles, d'exploitants forestiers et d'éleveurs transhumants. Il va de soi, que des mesures juridiques s'imposent pour régler la problématique du foncier agricole, pastoral et environnemental.

#### ***b) Les modes d'accès aux ressources foncières et environnementales***

Les modes d'accès aux ressources foncières et environnementales ont été identifiés principalement à partir des documents du plan foncier rural dans les villages qui ont bénéficié de cet outil et également, à partir des enquêtes de terrain dans les villages non PFR. Nous distinguons les modes d'accès traditionnels **(i)** de ceux issus des mutations dans les arrangements sociaux et qui sont introduites par le biais de l'économie de marché **(ii)**.

##### ***i) Les modes d'accès traditionnels***

Les modes d'accès traditionnels sont ceux connus des systèmes juridiques endogènes. Ils concernent l'héritage, les libres installations, les dons et les achats. Les tableaux 19 et 20 suivants donnent respectivement un aperçu des modes d'accès et les superficies par mode d'accès dans les villages des massifs forestiers du Moyen Ouémé ayant bénéficié du plan foncier rural et ceux n'ayant pas connu cette opération.

Tableau 19: Modes d'accès et superficies par mode dans les villages PFR

| Massifs forestiers | Héritage      |              | Libres installations |              | Don           |             | Achat         |            | Total         |              |
|--------------------|---------------|--------------|----------------------|--------------|---------------|-------------|---------------|------------|---------------|--------------|
|                    | Ayants droits | Sup. (ha)    | Ayants droits        | Sup. (ha)    | Ayants droits | Sup. (ha)   | Ayants droits | Sup. (ha)  | Ayants droits | Sup. (ha)    |
| Tchaourou          | 172           | 4851         | 89                   | 4541         | 18            | 599,6       | 8             | 37         | 287           | 10029        |
| Savè               | 264           | 10428        | 101                  | 1450         | 31            | 264         | 6             | 25         | 402           | 12167        |
| Ouèssè 1           | 339           | 3707         | 45                   | 505          | 47            | 227         | 7             | 7,4        | 438           | 4446         |
| Ouèssè2            | 638           | 10150        | 427                  | 6141         | 272           | 1094        | 110           | 271        | 1447          | 17656        |
| Glazoué            | 209           | 3436         | 200                  | 3176         | 84            | 928         | 20            | 30         | 513           | 7570         |
| Dassa 2            | 57            | 1450         | 7                    | 155          | 34            | 315         | 3             | 82         | 101           | 2002         |
| <b>Totaux</b>      | <b>1679</b>   | <b>34022</b> | <b>869</b>           | <b>15968</b> | <b>486</b>    | <b>3428</b> | <b>154</b>    | <b>452</b> | <b>3188</b>   | <b>53870</b> |

Source : Enquêtes de terrain IED 2012

Tableau 20: Modes d'accès dans les villages non PFR des massifs forestiers

| Mode d'accès<br>Massifs | Héritage | Dons | Achat | Emprunt | Location |
|-------------------------|----------|------|-------|---------|----------|
| Savè                    | X        | X    | 0     | X       | X        |
| Glazoué                 | X        | 0    | X     | X       | X        |
| Dassa                   | X        | X    | X     | X       | 0        |
| Tchaourou               | X        | X    | X     | X       | X        |
| Tous massifs            | X        | X    | X     | X       | X        |

Source : Enquêtes de terrain IED 2012

X = le mode d'accès existe, 0 = le mode d'accès n'existe pas

En comparant les tableaux 19 et 20 ci-dessus, on remarque que les libres installations ne sont pas mentionnées chez les enquêtés des villages non PFR. L'omission de certains espaces fonciers (réserves lignagères ou villageoises) exprime une crainte d'éventuelles expropriations dans le cadre de la mise en place des forêts communales projetée par les autorités des communales.

La figure 13 présente la configuration des modes d'accès à la terre qui sont rencontrés dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé.

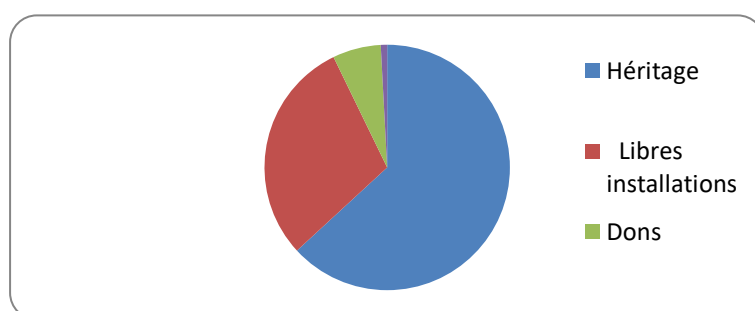


Figure 13: Configuration des modes d'accès dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé

Source : Enquêtes de terrain IED 2012

- *L'héritage*

L'héritage est de loin le plus important mode d'accès à la terre dans tous les villages riverains des massifs forestiers du Moyen-Ouémé (voir figure n°13). Le bien fonds se transmet en lignée patrilinéaire et patrilocal mais des cas d'héritage en faveur des femmes (ou de leurs progénitures mâles) ont été observés dans beaucoup de villages bariba, Nagot, idaasha et mahi. La grande fréquence de l'héritage comme mode d'accès à la terre s'explique par la diminution ou la disparition des réserves communautaires ou villageoises qui contraignent les membres du lignage ou du ménage à utiliser la même terre sur plusieurs générations au lieu d'effectuer de nouveaux défrichements. Les ayants droit bénéficiant de l'héritage sont des particuliers (chef de ménage ou non) et des collectivités lignagères ou familiales. Dans ce dernier cas, le patrimoine foncier de la collectivité n'est pas encore partagé et est géré sous l'autorité de son chef.

- *Les libres installations*

Les libres installations sont rendues possibles grâce à l'existence encore de vastes étendues de terres non encore défrichées, appartenant soit des collectivités familiales ou lignagères, soit du fait de l'existence de réserves villageoises ou communautaires situées dans le terroir villageois, soit encore des terres dont les habitants viennent en partage (cas du front de colonisation de Kèmon, Akpéro et Toui).

Ces nouvelles défriches s'opèrent dans le prolongement des terroirs villageois d'origine ou bien apparaissent comme des champs ouverts sur des terroirs naissants et indépendants. Dans le massif forestier de Tchaourou par exemple, le village de Goro1 totalise à lui sept (07) réserves forestières villageoises d'une étendue de 3521 ha. Cette superficie pourrait être revue à la hausse car, des propos du chef dudit village (qui par ailleurs est le président de la section villageoise de gestion foncière), il ressort que "le plan foncier n'a pas pu couvrir tout notre terroir villageois, il existe de vastes terres qui n'ont pas été levées par l'équipe du projet". Dans ce contexte de disponibilité foncière, on comprend que les libres installations soient après l'héritage, le mode d'accès à la terre le plus important.

- *Les dons de terres au sein des communautés*

Les dons sont aussi un important mode traditionnel d'accès à la terre dans les massifs forestiers de Ouèssé 2 et de Glazoué. Il s'agit d'une forme d'appropriation foncière qui tend à disparaître avec la raréfaction des terres. La caractéristique fondamentale du don est sa révocabilité par le donateur en cas notamment d'adoption de comportements anti sociaux (vol, adultère etc.) par le donataire. En réalité, il s'agit d'un contrat oral synallagmatique imparfait qui instaure des obligations sociales fortes au profit du donateur.

De ce contrat, le donateur espère la reconnaissance permanente du don par lui effectué lors d'événements privés ou publics (prestige social) et des avantages économiques certains lors des cérémonies traditionnelles qu'il organise (baptême, mariage, décès et autres événements sociaux dans sa famille) où il est attendu du donataire qu'il fasse preuve de reconnaissance et de loyauté à son bienfaiteur. Dans le cas où cette reconnaissance venait à faire défaut, ou était jugée insuffisante, la sanction pourrait être le retrait de terres ayant fait l'objet de don.

- *Le don de terre et le cas particulier des éleveurs peuls*

Les éleveurs peuls qui se sont sédentarisés ont accédé à la terre par ce mode. Les Peuls jouissent d'un privilège particulier auprès des autochtones du fait des rapports qui les lient avec les autochtones : contrats de gardiennage de bêtes au profit des autochtones et accord

d'une place de choix de leur mode de vie. Sur la base de ces facteurs socio-économiques, il y a eu un climat de confiance et une grande affinité entre les peuls et les autochtones. Les peuls au même titre que les autochtones plantent des arbres sur les terres allouées par ce mode.

▪ *Les cas de donations au profit des communes*

Il s'agit de transferts définitifs de droits sur la terre opérés au profit généralement de l'Etat ou de la collectivité territoriale dans le but d'implanter des infrastructures socio-économiques ou d'intérêt communautaires (Ecoles, dispensaire et plantations communales). Ici, l'administration prend toujours la précaution de se faire établir un contrat de donation. On peut cependant, s'interroger sur la valeur juridique de tels actes qui ont été conclus sans tenir compte des textes en vigueur notamment la loi sur le foncier de 2007 ; lesdites donations ayant été conclues postérieurement à la promulgation de cette loi. Le tableau 21 suivant donne un aperçu des cas de donations opérées au profit des administrations communales.

Tableau 21: Aperçu des cas de donations opérées au profit des administrations communales

| Communes  | Villages               | Sup. (ha) | Modes d'accès | Objet                      | Année | Institutions bénéficiaires |
|-----------|------------------------|-----------|---------------|----------------------------|-------|----------------------------|
| Savè      | Alafia                 | 100       | Donation      | Plantation de teck         | 2009  | PAGEFCOM/Mairie            |
|           | Gogoro                 | 100       | Donation      | Plantation de teck         | 2009  | PAGEFCOM/Mairie            |
|           | Ouoghgi Centre         | 500       | Donation      | Plantation de teck         | 2009  | PAGEFCOM/Mairie            |
|           | Oké Olou 1             | 2000      | Donation      | Création zone industrielle | -     | Mairie                     |
|           |                        | 50        | Donation      | Plantation d'anacardier    | -     | Mairie                     |
| Glazoué   | Hoco                   | 100       | Donation      | Plantation de teck         | -     | PAGEFCOM/Mairie            |
|           | Riffo (Dokoudj)        | 100       | Donation      | Plantation de teck         | -     | PAGEFCOM/Mairie            |
| Ouèssè    | Néant                  |           |               |                            |       |                            |
| Dassa     | Gbédavo                | 100       | Donation      | Plantation de teck         | 2001  |                            |
|           | Bétécoucou             | 4         | Donation      | Eucalyptus et caïlcédrat   | 2007  | PADPA                      |
|           | Gbaffo (Houndéba gopu) | 41        | Donation      | Plantation de teck         | 2007  | PAGEFCOM/Mairie            |
|           | Gbaffo (Kossogué)      | 135       | Donation      | Plantation de teck         | 2010  | PAGEFCOM/Mairie            |
|           | Zouto                  | 123       | Donation      | Plantation de teck         | 2009  | PAGEFCOM/Mairie            |
| Tchaourou | Néant                  |           |               |                            |       |                            |

**Source :** Enquête de terrain 2012

ii) *Des modes d'accès issus des mutations foncières*

L'incursion du droit moderne dans les pratiques, coutumes et habitus locaux a engendré des modes d'accès à la terre auparavant inconnus des communautés rurales. Il s'agit essentiellement des achats, des prêts à durée indéterminée et des locations de terre. Ces nouveaux modes sont des facteurs de bouleversement de l'agriculture familiale et de désarticulation des liens d'alliance et de parenté. Par suite, ils introduisent l'individualisme au détriment de l'esprit de partage et de solidarité.

▪ *Les achats de terre*

Ce sont des transactions foncières qui s'opèrent généralement à l'intérieur même du village et qui en réalité ne visent pas directement la terre mais ce qu'elle porte comme essence à valeur commerciale. Les plantations d'anacardier et de teck dont les superficies sont souvent



modestes (1 à 3 ha maximum) sont ainsi vendues pour diverses raisons (besoin de liquidité ou incapacité à prémunir les plantations contre les feux de brousse). Ces achats qui portent sur les arbres emportent un droit exclusif sur le sol avec la remarque que la terre ne peut pas être revendue à des personnes étrangères aux villages. On note néanmoins dans les villages Mahi des cas de ventes ne comportant pas des arbres plantés de main d'homme mais ces types d'achats qui portent sur des terres ayant une superficie moyenne relativement plus grande que celles des plantations vendues en milieu Nagot sont plutôt effectués au profit des allochtones.

- *Prêt à durée indéterminée*

C'est le mode d'accès à la terre par excellence des migrants agricoles qui se voient allouer des terres par les autochtones. L'allocation peut se faire sur la réserve lignagère mais les migrants agricoles sont souvent installés dans les terres neuves n'appartenant à aucun village en particulier, comme stratégie d'appropriation foncière surtout en milieu Nagot. Dans ce type de prêt, les rapports fonciers entre les autochtones et les allochtones (généralement Lokpa et Yom) sont des rapports de dépendance où cependant, chacun des groupes ethniques tire un profit. Les autochtones (généralement des commerçants) espèrent conforter leurs maîtrises foncières et environnementales sur de nouveaux espaces fonciers tandis que les allochtones installent leurs exploitations agricoles (culture de l'igname le plus souvent) et forestières (carbonisation et bois d'œuvre) en accord avec les autochtones contre des redevances versées sur la vente du charbon et des madriers.

- *La location*

La location d'une terre varie entre 5000 à 10000 francs CFA par hectare et par an à verser par le locataire. En plus de cette somme d'argent, le locataire doit prévoir un coq, un litre de sodabi (boisson locale alcoolisée) et un litre d'huile de palme pour les besoins des rituels à faire sur la parcelle objet de location. Le tableau n° 22 fait un récapitulatif des divers modes d'accès.

Tableau 22: Récapitulatif des modes d'accès à la terre

| Mode d'accès              | Titulaire du droit                              | Ayants droit                           | Terres concernées                                                    |
|---------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Héritage                  | Père (ou chef de collectivité)                  | Fils ou fille                          | Terre lignagère affectée et jachère                                  |
| Libres installations      | Chef de collectivité, chef de ménage, individu  | Aînés ou Cadets                        | Réserves villageoises                                                |
| Don                       | Chef de village, Chef de terre, Chef de lignage | Individu exploitant agricole, communes | Portion du terroir villageois                                        |
| Achat                     | Propriétaires de plantation                     | Individu autochtone ou allochtone      | Portion de terre contrôlée par le chef de ménage                     |
| Prêt à durée indéterminée | Chef de lignage ou de collectivité              | Individu, exploitant agricole          | Portion de terre du prêteur ou réserve familiale                     |
| Location                  | Chef de lignage ou de collectivité              | Individu, exploitant agricole          | Portion de terre contrôlée par le chef de lignage ou de collectivité |

**Source :** Enquêtes de terrain IED 2012

Deux caractéristiques globales sont à souligner dans cette typologie des modes d'accès. L'absence de transactions foncières monétarisées (ventes / achats et les mises en gage) : les principes coutumiers qui interdisent de vendre des terres en raison de leur double caractère sacré et collectif (au sens du patrimoine foncier lignager), restent prégnants dans tous les massifs forestiers exception faite, des cas de vente de plantations d'anacardier opérés en milieu nagot et entre autochtones, et des cas de vente de terre en milieu mahi sur des superficies plus ou moins importantes (entre 2 à 6 ha).

En revanche, fortes proportions des « libres installations », c'est-à-dire des défrichements de terres nouvelles sans demande préalable à un détenteur de droits coutumiers. Ce mode d'accès à la terre est rendu possible, par la situation foncière particulière de ces massifs, à savoir : densité globale de la population encore modérée, avec concentration historique des villages le long d'une piste et d'une route et, existence de vastes réserves forestières. Sur ce point, des disparités apparaissent au niveau des divers massifs où on peut constater l'existence de plus de réserves forestières villageoises parfois non encore appropriées dans les massifs à dominance de villages nagot au contraire des villages mahi et idaasha. Cette situation s'explique par le fait que les pouvoirs du Baalè (chef de terre) limitent les vellétés de colonisation dans ces terroirs contrairement aux villages Mahi et dans une moindre mesure Idaasha où les pouvoirs du chef de terre sont inexistants ou réduits à l'administration des seules forêts sacrées.

## 2 - La typologie des maîtrises foncières et environnementales

L'établissement de la typologie des maîtrises foncières et environnementales est fait sur la base de la grille de lecture de Monsieur Olivier Barrière (Barrière, 1997). L'auteur définit la maîtrise foncière-environnementale comme *"l'expression d'un pouvoir de droit sur le milieu"*. Le pouvoir sur la terre, l'espace, sur les éléments naturels et sur les processus écologiques serait assorti d'une obligation de comportement. Dans l'ensemble des communes, les maîtrises foncières et environnementales sont exclusives (66,3%), exclusivement spécialisées (1,7%), spécialisées (27,3%), prioritaires et minimales (2,7%) comme l'indique le tableau n° 23 ci-dessous réalisées sur la base des données de terrain.

Tableau 23: Maîtrises foncières et environnementales et droits correspondants

| N°           | Mode d'accès                                                                                            | Type de maîtrise           | Nature des droits acquis                 | Effectifs  | %           |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------|------------|-------------|
| 1            | Héritage                                                                                                | Exclusive                  | Droit d'exclusion                        | 133        | 44,3 %      |
| 2            | Achat (Sans possibilité de revendre)                                                                    | Exclusive mais spécialisée | Droit d'exploitation                     | 5          | 1,7%        |
| 3            | Don : cession à durée indéterminée et sans restriction d'usage, transmissible aux descendants           | Exclusive                  | Droit d'exclusion                        | 72         | 24,0 %      |
| 4            | Emprunt gratuit à durée indéterminée et sans restriction d'usage mais non transmissible aux descendants | Spécialisée                | Droit d'exploitation                     | 22         | 7,3%        |
| 5            | Emprunt gratuit à durée indéterminée avec restriction du droit d'investissement et plantation           | Spécialisée                | Droit d'exploitation                     | 6          | 2,0%        |
| 6            | Emprunt gratuit à durée déterminée                                                                      | Spécialisée                | Droit d'exploitation                     | 21         | 7,0%        |
| 7            | Métayage                                                                                                | Spécialisée                | Droit d'exploitation                     | 18         | 6,0%        |
| 8            | Location ou emprunt payant avec restriction du droit d'investissement et de plantation                  | Spécialisée                | Droit d'exploitation                     | 15         | 5,0%        |
| 9            | Autres modes                                                                                            | Prioritaire Minimale       | Droit de prélèvement<br>Droit de passage | 8          | 2,7%        |
| <b>Total</b> |                                                                                                         |                            |                                          | <b>300</b> | <b>100%</b> |

**Source :** Enquêtes de terrain, 2012.

Les explications des différentes maîtrises foncières et environnementales dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé sont données dans le tableau n° 24 ci-dessous.

Tableau 24: Explication des différentes maîtrises dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé

| Maîtrises              | Titulaire                                                                       | Droits conférés                                                                                                                                                                    |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Exclusive              | Chef de terre, Chef de lignage                                                  | droit d'exclusion, droit de culture, droit de planter et droit exclusif de récolte des fruits du néré                                                                              |
| Exclusive mais limitée | Acheteur                                                                        | droit d'exclusion, droit de culture, droit de planter, droit de récolter les fruits du néré, droit de revendre limité aux autochtones (en général, à un membre du lignage vendeur) |
| Spécialisée            | Chef de ménage, Membres des familles, Migrants agricoles, sédentaires, Eleveurs | droit d'exploitation                                                                                                                                                               |
| Prioritaire            | Tout le monde                                                                   | Droit de prélèvement (cueillette, vaine pâture, pâture forestière, chasse et pêche, affouage, ébranchage)                                                                          |
| Minimale               | Tout individu, Eleveurs                                                         | Droit de passage                                                                                                                                                                   |

La figure 14 montre que les maîtrises exclusives (68%) et spécialisées (27%) sont les plus fréquentes et expriment une certaine stabilité dans l'accès et le contrôle des ressources foncières et environnementales. Les mesures juridiques prendront en compte cette réalité pour garantir leur efficacité.

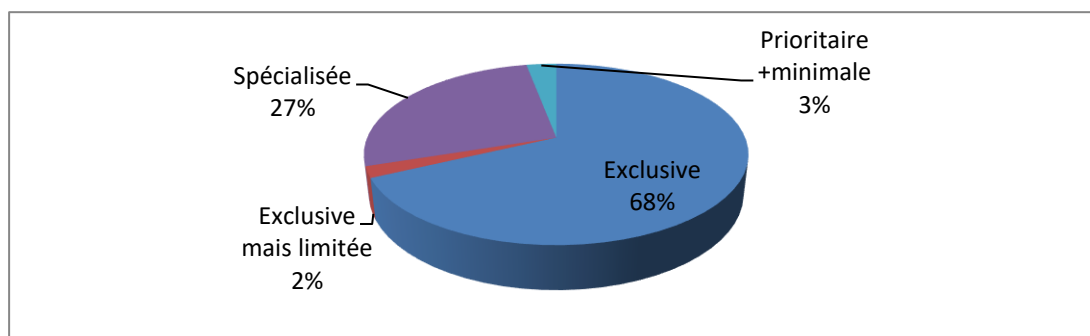


Figure 14 : Types de maîtrises foncières et environnementales

## B - Les systèmes d'autorité traditionnelle et leurs rôles dans le règlement des différends fonciers ruraux

Les acteurs des systèmes d'autorité en tant que dépositaires des normes endogènes jouent un rôle fondamental dans la gouvernance des patrimoines fonciers communs (1) et dans le règlement des conflits inhérents au contrôle et à l'accès des ressources foncières et environnementales (2).

### 1 - Les systèmes d'autorité traditionnelle

Les systèmes d'autorité sont très diversifiés dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé. Bien qu'identiques dans leur mode de fonctionnement, ces systèmes connaissent des variations selon les groupes sociolinguistiques et parfois, selon le village considéré.

#### a) Les systèmes d'autorité en milieu bariba

On distingue plusieurs types d'autorités coutumières et modernes intervenant dans la gestion foncière rurale : le chef de terre, le chef traditionnel (ou roi), le chef de lignage (ou de collectivité) et le chef de village (autorité administrative) avec des variances en fonction des villages. La distinction Baatonu/Wasangari (hommes libres/nobles) renvoie au point de vue des maîtrises foncières et environnementales, à un clivage entre premiers occupants de la terre et arrivants ultérieurs.

Le chef de terre appartient à la classe des hommes libres alors que le chef traditionnel est de la classe des nobles. Dans tous les cas, le baatonu chef de lignage, est généralement détenteur d'une maîtrise foncière-environnementale exclusive et accorde des droits de passage ou de prélèvement au Peul. Le Wasangari quant à lui, est détenteur du pouvoir politique mais demeure assujéti au chef de terre en matière religieuse. Le pouvoir sur les hommes (pouvoir politique) est bien distinct des pouvoirs sur la terre (pouvoir religieux) dans tous les villages des massifs forestiers du Moyen Ouémé. La gestion foncière et environnementale en milieu baatonu relève de la compétence du chef de terre qui rend compte au chef traditionnel. Le chef de terre assure la gestion générale des terres à savoir, i) l'affectation des terres aux différents lignages, ii) la cession des droits d'usage aux allochtones, iii) la définition des modes d'exploitation des terres. Il veille également au respect du fonctionnement du système de gestion foncière. Cette position fait de lui le premier recours en cas de conflit entre lignages ou entre autochtones et allochtones. Le droit d'exploiter la terre est la prérogative des chefs de lignage qui assurent l'affectation des terres au sein du lignage et les modes d'utilisation des différentes portions de terres. Le chef d'exploitation peut concéder une partie de son domaine à un étranger mais, il en informe obligatoirement le chef de terre. Les conflits au sein du lignage sont donc portés en premier à l'appréciation du chef de lignage qui dispose d'un droit d'exclusion ou d'inclusion.

#### ***b) Les systèmes d'autorité peule***

Deux formes d'autorité traditionnelles interviennent dans la gestion du foncier et des ressources naturelles : i) le Djowuro (chef traditionnel peul) et ii) le chef du village (ou délégué). L'autorité principale dans la gestion du foncier et des ressources naturelles en milieu peul est le Djowuro (chef traditionnel). Il assure la gestion des espaces de pâturage et les rapports entre agriculteurs et éleveurs. Notons qu'il est membre d'office de la cour du roi baatonu du lieu de situation du campement ou du village peul. En général, le Djowuro a des représentants dans les différentes aires de pâturage relevant de sa compétence qui lui rendent compte des différentes situations. Les conflits fonciers entre Peuls sont rares. On note néanmoins, des conflits de contrôle de points d'eau et de ressources fourragères. En revanche, les conflits entre Peuls et agriculteurs sont plus nombreux en raison des concurrences pour l'accès aux ressources naturelles. Dans tous les cas de conflit, c'est le Djowuro qui est saisi en premier pour régler le problème de concert avec les chefs de terre baatonu, ou nagot selon le cas. Les conflits entre agriculteurs et Peuls transhumants transfrontaliers sont également soumis au Djowuro.

On distingue deux catégories de peuls : les sédentaires et les transhumants. Les premiers renforcent de plus en plus leur place dans l'agriculture et par conséquent, forment des communautés plus soudées et plus vastes et sont donc inféodés à des domaines entiers qu'ils exploitent pour leur propre compte. Ils sont présents dans la plupart des massifs forestiers notamment à Tchaourou, Ouèssè et Glazoué où ont acquis d'importants droits sur la terre y compris, des droits d'exclusion. Ils forment de ce fait, une catégorie importante dans la gestion du foncier rural. A ce niveau, il paraît important de mettre en exergue une pratique peule qui a des impacts directs sur l'ampleur des conflits entre agriculteurs (baatonu, mahi et nagot) et éleveurs (Peul). Il s'agit du « Habanaye » qui consacre l'amitié entre deux jeunes peuls de la même classe de flagellation à travers une vache que l'un confie à la garde de l'autre. Celui qui reçoit la vache a l'obligation sociale de l'entretenir et de le couvrir de soins à l'image de l'intensité des rapports qu'il entretient avec celui qui a bien voulu lui témoigner son amitié. Lorsque cette vache « sacrée » se trouve à être blessée ou maltraitée par un agriculteur sous quelque prétexte que ce soit (destruction de champ notamment), la colère de la communauté

peule est implacable et pourrait prendre des proportions dramatiques pouvant conduire à des pertes en vies humaines. Le second groupe de peuls concerne les éleveurs transhumants en provenance des pays de l'hinterland (Niger et Burkina Faso). Ces transhumants arrivent avec d'importants troupeaux et campent pour de courts séjours autour des massifs forestiers et des anciennes jachères. La plupart du temps, ils ne maîtrisent pas l'organisation de l'espace dans lequel ils pénètrent et causent d'importants dégâts dans les exploitations agricoles, ce qui vicie les rapports déjà tendus entre agriculteurs et Peuls sédentaires avec l'occupation par les premiers, des aires de pâturage et la concurrence sur les puits pastoraux.

#### **c) Les systèmes d'autorité en milieu nagot / idaasha**

Le baalè (chef de terre) joue un rôle de premier plan dans la gestion foncière rurale chez les Nagot et les Idaasha (groupe apparenté au nagot). A côté du baalè, on trouve le chef des chasseurs (le balodè) qui a une connaissance établie des domaines lignagers et des réserves forestières notamment villageoises du fait de son activité principale qui est la chasse. Le pouvoir moderne est incarné par le chef de village dont les pouvoirs en matière foncière sont réduits devant le baalè.

#### **d) Les systèmes d'autorité mahi**

Le chef du village (autorité élue) apparaît comme la seule autorité de régulation foncière dans les villages mahi. Les chefs de lignages ou des collectivités familiales détiennent d'énormes pouvoirs fonciers. Avec l'individualisation des droits fonciers, le lignage ou le segment de lignage est devenu le niveau supérieur d'exercice des droits d'exclusion. Dans tous les villages enquêtés, la question de l'accès et du contrôle des ressources foncières environnementales est abordée en rapport avec la segmentation de lignage ou des ménages. La place centrale du lignage traduit le rôle important du chef de lignage dans la gestion foncière rurale notamment dans les négociations foncières dans le cadre de l'élaboration des plans d'aménagement et de l'installation des marchés ruraux de bois. Pour l'ensemble des massifs forestiers, le tableau n° 25 ci-dessous, résume les différents types d'autorité traditionnelle de régulation juridique foncière et environnementale en tenant compte des groupes sociolinguistiques.

Tableau 25: Instances endogènes de régulation juridique foncière-environnementale

| Groupes sociolinguistiques | Autorités de régulation endogène                                                                  | Observations                                                                            |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Bariba                     | - Sunon (Chef traditionnel)<br>- Tem yéro (Chef de terre)<br>- Yinnu Yéro (Chefs de collectivité) |                                                                                         |
| Nagot                      | - Baalè (chef de terre)<br>- Balodè (chef des chasseurs)<br>- Chefs de collectivité               |                                                                                         |
| Idaasha                    | - Baalè (chef de terre)<br>- Balodè (chef des chasseurs)<br>- Chefs de collectivité               | Le pouvoir des baalè et balodè est fortement réduit au profit des chefs de collectivité |
| Mahi                       | - Chef de lignage ou de lignage<br>- Chefs de collectivité<br>- Chef de ménage                    |                                                                                         |
| Peul                       | - Djowuro (chef traditionnel).<br>- Représentants du Djowuro                                      |                                                                                         |

**Source :** Enquêtes de terrain IED, 2012



## 2 - Les conflits fonciers ruraux et les mécanismes de leur règlement dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé

Les conflits fonciers occupent une place marginale dans la configuration des terres forestières du Moyen Ouémé. Moins de 1% (0,58%) des massifs forestiers fait l'objet de litige et concerne des acteurs particuliers. Ce faible taux de conflits ne correspond cependant pas à la réalité compte tenu de l'absence de toute publicité sur leur nature, les prétentions des protagonistes et les mécanismes de leur règlement. Des mécanismes endogènes de régulation des conflits fonciers existent mais leur efficacité diminue lorsque les différends portent sur des limites de terroirs villageois ayant à leur tête des chefs de terre différents.

### a) Nature des conflits fonciers dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé

La plupart des conflits fonciers identifiés dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé sont liés à l'appropriation première du sol. Ces conflits ont pour sources, la disparition des preuves physiques de l'occupation primitive et la remise en cause des arrangements sociaux anciens. Le caractère oral des systèmes juridiques impliquant le recours à la mémoire collective ou aux preuves testimoniales, diminue l'efficacité de ce mode de preuve avec le décès des personnes âgées, dépositaires des traditions ancestrales.

Dans ces conditions, il devient de plus en plus difficile de restituer l'historique des maîtrises foncières et environnementales face à l'augmentation croissantes des demandes en ressources naturelles et de l'altération des liens de parenté et d'alliance. Le facteur démographique, le développement des cultures de rente, l'exploitation forestière et les revendications de droits d'exclusion par les démembrements de lignages et l'évolution des maîtrises foncières de certains allochtones installés depuis plusieurs générations en rajoutent à la complexité du règlement des conflits fonciers communautaires et intercommunautaires comme l'indique le tableau n° 26 ci-dessous.

Tableau 26 : Typologie des conflits fonciers

| Commune | Villages                                         | Nature du litige                        | Observations |
|---------|--------------------------------------------------|-----------------------------------------|--------------|
| Savè    | Gogoro avec Okounfo                              | Conflit de limite lié au PFR            | Non réglé    |
|         | Atessè avec Alafia                               | Conflit de limite de terroir            | Non réglé    |
|         | Alafia avec Montèwo                              | Conflit de limite de terroir            | Non réglé    |
| Ouèssè  | Okounfo/ Kokoro                                  | Conflit de limite de terroir            | Non réglé    |
| Dassa   | Awaya vs Gbaffo                                  | Revendication du droit d'exclusion      | Non réglé    |
|         | Ouissi/ chefs de terre de Paouignan              | Revendication du droit d'exclusion      | Non réglé    |
|         | Lissa/ Soclogbo, agbogbomè, Paouignan et agonlin | Revendication du droit d'exclusion      | Non réglé    |
| Glazoué | Affizoungo 2 /Gbanlin-Hansoé et Ouèssè           | Conflit de limite de terroir villageois | Non réglé    |
|         | AFFIZOUNGO 1/ Assanté et Bantè                   | Conflit de limite de terroir            | Non réglé    |
|         | ALLAWENONSA 2/ Bantè                             | Conflit de limite de terroir            | Non réglé    |
|         | LAGBO/ Affizoungo et Allawénonsa                 | Conflit de limite de terroir            | Non réglé    |
|         | GBANLIN-HANSOE Avec Aklampa                      | Conflit de limite de terroir            | Non réglé    |
|         | HOUIN Avec Aklampa                               | Conflit de limite de terroir            | Non réglé    |
|         | Hoco / Assanté, Houin, Boubou et Magoumi         | Conflit de limite de terroir            | Non réglé    |
|         | Riffo/ Dokoundji et Houin                        | Conflit de limite de terroir            | Non réglé    |
|         | Akomya/ Dokoundji                                | Conflit de limite de terroir            | Non réglé    |
|         | Agouagon/Zaffé                                   | Conflit de limite de terroir            | Non réglé    |
|         | Abessouhoué/ Agouagon et Ogoudako                | Conflit de limite de terroir            | Non réglé    |

Source : Enquêtes de terrain 2012

Dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé on distingue trois grands types de conflits fonciers ruraux en fonction des acteurs : les conflits fonciers communautaires, les conflits intercommunautaires et les conflits territoriaux.

Les conflits fonciers communautaires portent généralement sur les droits d'usage à l'échelle des familles ou sur le droit d'exclure lorsque ces conflits concernent des patrimoines fonciers communs. On remarquera la difficulté de trouver une solution aux conflits de limites de terroirs villageois pour des raisons de préservation des liens historiques et familiaux qui l'emportent sur les questions d'appropriation de la terre et la difficulté de recourir aux ordalies dans un contexte d'arrangements sociaux. Le règlement des conflits à l'échelle du terroir villageois se fait à l'interne et ne fait généralement pas objet de publicité.

L'unicité du système de régulation juridique endogène (même chef de terres) favorise la gestion interne des conflits et empêche leur diffusion en dehors du système d'autorité traditionnelle. En revanche, les conflits à l'échelle de terroirs villageois ayant des chefs de terres distincts sont plus difficiles à résoudre et font souvent appel à l'intervention des autorités politico-administratives (Chef d'arrondissement ou maire) et des autorités judiciaires compte tenu de leur dimension pénale. La difficulté du règlement des conflits de terroirs résulte du principe de l'exo-intransmissibilité des patrimoines fonciers villageois que chacun des chefs de terres concernés tient à sauvegarder. Ces conflits portent sur les limites de patrimoines fonciers communs relevant de terroirs villageois différents.

Les conflits territoriaux opposent d'une part, les collectivités territoriales entre elles (limites entre les communes) et d'autre part, les communautés rurales et l'Etat (patrimoines fonciers versus domaines publics). Dans le premier cas, ces conflits de territoire résultent de l'imprécision des limites territoriales et de l'imbrication des terroirs villageois. Des cas d'ayants droit disposant de maîtrise exclusive dans un terroir villageois d'une autre commune sont légion. Le deuxième cas de conflits territoriaux résulte de l'imprécision du concept de domaine protégé qui amène à incorporer au domaine, des terres forestières relevant de patrimoines fonciers communs. L'occupation illégale, par les communautés riveraines, des forêts classées (Toui-Kilibo, Wari-Marô et Monts Kouffé) constitue une autre catégorie de conflits territoriaux difficiles à régler du fait, des revendications anciennes et de l'incapacité des pouvoirs publics à assurer l'intégrité physiques des domaines forestiers de l'Etat et la préservation de leurs ressources biologiques.

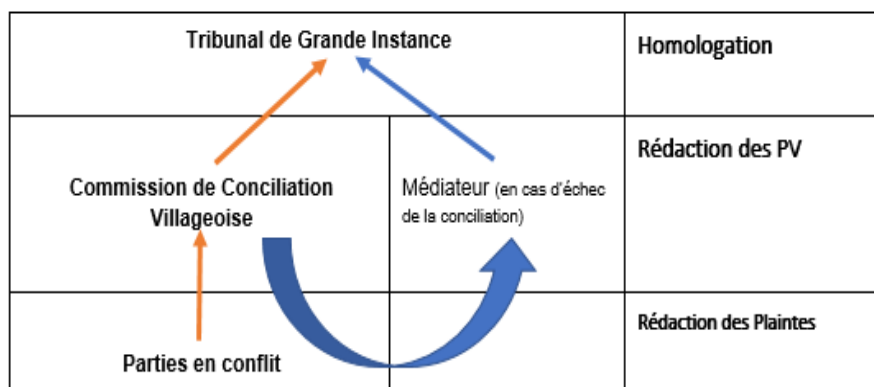
Il convient de mettre en place des mécanismes permettant d'instaurer un dialogue entre les différentes institutions de régulation foncière endogènes afin de trouver des solutions propres aux groupes sociolinguistiques qui partagent des valeurs et standards pouvant contribuer à une bonne régulation des massifs forestiers du Moyen Ouémé.

#### ***b) Mécanismes de règlement des conflits fonciers***

En règle générale, le règlement des conflits fonciers ne s'opère pas suivant la procédure édictée par la législation nationale. Suivant leur nature et leur ampleur, les conflits fonciers ruraux se règlent principalement dans le cadre familial, le conseil du village, la mairie et exceptionnellement devant l'office du juge. La famille est le cadre habituel de résolution des conflits fonciers opposant ses membres. Les chefs de familles, de collectivités ou de lignages jouent à l'arbitrage de tous les conflits familiaux y compris ceux relatifs aux terres et ressources naturelles. Les conflits foncier-environnementaux de ce niveau de résolution ne font généralement pas l'objet de publicité. D'où la difficulté d'établir des statistiques fiables à leur sujet.

Des différends fonciers sont également soumis au conseil du village qui est composé du chef de village (autorité administrative élue) et de ses conseillers. Le chef du village (en même temps président de la section villageoise de gestion foncière) est toujours au centre de la gestion des conflits opposant des membres de familles différentes ou des familles autochtones aux familles de migrants agricoles. Les parties à un différend foncier accordent beaucoup de crédibilité au conseil du village car ces élus locaux sont généralement parmi les lignages majeurs, détenteurs du droit d'exclure auxquels sont adjoints les chefs des lignages mineurs mais ayant autorité sur une portion du terroir villageois. De plus, le conseil du village associe toujours tous les chefs de familles ou de collectivités à la gestion concertée des différends fonciers. Ce qui participe à l'acceptation du verdict du conseil du village qui relève pourtant de la tutelle administrative du chef de l'arrondissement

Le règlement des conflits à l'échelle villageoise peut être comparé à la procédure de conciliation telle que définie par la législation burkinabè. C'est la Commission de Conciliation Villageoise<sup>432</sup> qui, à travers la procédure de conciliation définie par la charte foncière locale<sup>433</sup> du Conseil Villageois de Développement, joue le rôle de médiateur pour les parties à un différend foncier rural. Cette procédure axée sur la charte foncière locale a l'avantage de valoriser l'endogénéité juridique et d'alléger le mécanisme de règlement alternatif des conflits fonciers ruraux. Dès lors que la charte est validée par les autorités municipales, elle tient lieu de loi pour l'ensemble de la communauté villageoise et les parties à un différend foncier. La figure 15 suivante schématise le règlement des conflits fonciers ruraux au Burkina Faso à titre de comparaison avec le modèle technique béninois qui est décrit plus loin.



Source : Elaboré à partir de la Loi n°034-2009/AN portant régime foncier rural

**Figure 15 :** Modèle technique de conciliation (Burkina Faso)

Lorsque les protagonistes ne s'accordent pas sur la solution proposée par le conseil du village ou lorsque les deux protagonistes sont originaires de villages différents, le conflit est porté au niveau du chef d'arrondissement. Celui-ci fait appel aux services des chefs de terre des terroirs villageois concernés. Les conflits élevés au niveau du chef de l'arrondissement sont difficiles à régler parce qu'ils portent généralement sur des contestations de limites de terroirs

<sup>432</sup> La CCFV est un démembrement du Conseil Villageois de Développement, l'équivalent de la section villageoise de gestion foncière au Bénin.

<sup>433</sup> La charte foncière locale est une convention foncière locales inspirée des coutumes, usages ou pratiques fonciers locaux, élaborés au niveau local et visant dans le cadre de l'application de la loi foncière burkinabè, à prendre en considération la diversité des contextes écologiques, économiques, sociaux et culturels en milieu rural. La charte est validée par le maire avant son entrée en vigueur.

villageois. La défense de l'intégrité physique des terroirs villageois prend souvent le pas sur les rapports de voisinage et les arrangements sociaux de base. Les pressions foncières induites par les migrations agricoles anciennes et nouvelles exacerbent ce type de conflits qui est difficile à résoudre à cause du principe d'intangibilité des limites des patrimoines fonciers lignagers chèrement défendu par les membres des groupes sociocommunautaires.

Le chef d'arrondissement sollicite l'arbitrage de la mairie (mairie, conseil communal et commission des affaires domaniales et environnementales) pour des conflits auxquels il n'a pas pu trouver de solution. Les conflits élevés au niveau de l'autorité communale concernent généralement des revendications de droit d'exclusion des lignages ne partageant pas le même chef de terres et provenant de groupes sociolinguistiques différents ou relevant de communes différentes. Les limites des territoires communaux n'étant pas connues de façon précise, les conflits y relatifs sont souvent violents allant de simples altercations, à des coups et blessures avec des pertes en vies humaines. Sont également soumis à l'autorité communale, les conflits résultants des ventes opérées sur des portions des patrimoines fonciers lignagers à l'insu d'un ou de plusieurs ayants droit.

Les commissariats de police sont aussi des acteurs actifs dans la plupart des conflits fonciers ayant entraîné des coups et blessures avec ou sans perte de vies humaines. Ces conflits sont généralement transférés aux tribunaux de première instance d'Abomey ou de Parakou du fait de leur caractère pénal. La saisine des commissariats pour des conflits fonciers émane de personnes extérieures aux communautés villageoises ne maîtrisant pas les rouages des systèmes d'autorité traditionnelles avant de s'investir dans des transactions foncières. Le mécanisme de règlement des conflits fonciers tel que constaté sur le terrain, peut être schématisé comme décrit par la figure 16.

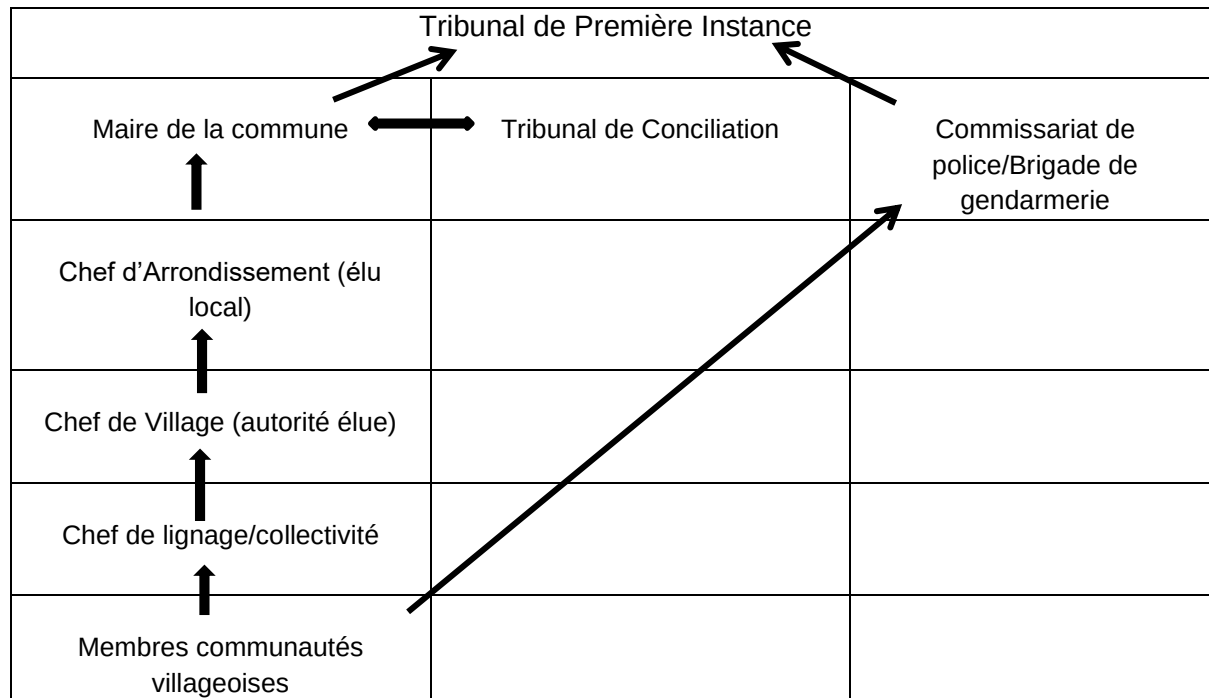


**Figure 16** : Mécanisme de règlement des conflits foncier dans la pratique

**Source** : Enquête de terrain 2012

Cette figure 16 révèle une gouvernance relative du règlement des conflits fonciers ruraux. Les instances locales de gestion foncière (CoGeF et SVGF) chargées de la médiation sont occultées par les structures politico administratives. Ce qui enlève à la procédure de règlement amiable des conflits fonciers ruraux toute sa légalité. La politisation des instances de médiation

se répercute également sur l'instance communale de conciliation. Ainsi, le lien (flèche en pointillé) entre le tribunal de conciliation et la mairie indique une ascendance des autorités communales sur une structure qui dépend normalement du tribunal de première instance.

## § 2 - Représentations endogènes des régulations foncières et environnementales

Sur la base d'un questionnaire, les représentations des communautés ont été analysées à travers leurs perceptions et les enjeux qui leur paraissent prioritaires dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé ont été analysées **(A)**. De la même manière, leurs perceptions des maîtrises foncières et environnementales des communes ont pu être dégagées **(B)**.

### A - Représentations endogènes des massifs forestiers du Moyen Ouémé

Quels sont les perceptions des communautés riveraines sur les massifs forestiers en tant que ressources foncières et environnementales et quels regards elles ont des mesures juridiques. Telles sont les deux interrogations majeures auxquelles nous apportons des réponses pour une compréhension des dynamiques endogènes.

#### 1 - Perceptions des communautés sur les massifs forestiers du Moyen Ouémé

La mesure des perceptions que les communautés ont des massifs forestiers est réalisée en tenant compte des utilités des ressources naturelles. Sept utilités des ressources naturelles sont identifiées et priorisées par les populations par rapport à leurs utilités. Les résultats obtenus de l'exercice de priorisation sont consignés dans le tableau 27 suivant.

Tableau 27 : Priorisation des utilités des ressources naturelles

| Description des fonctions des forêts               | Pourcentage de réponses (%) |                           |                           |
|----------------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------|---------------------------|
|                                                    | 1 <sup>ère</sup> priorité   | 2 <sup>ème</sup> priorité | 3 <sup>ème</sup> priorité |
| Source d'alimentation                              | 20,7                        | 9,2                       | 10,2                      |
| Source de matériaux pour la construction des cases | 33,1                        | 25,1                      | 26,7                      |
| Source d'approvisionnement en bois de feu          | 8,6                         | 22,6                      | 24,3                      |
| Espace de pâturage pour les animaux                | 9,0                         | 15,9                      | 8,6                       |
| Source de plantes médicinales                      | 13,8                        | 9,2                       | 23,1                      |
| Lieux de production de miel et de cire d'abeilles  | 1,4                         | 1,8                       | 3,5                       |
| Lieux de cultes                                    | 13,4                        | 16,3                      | 3,5                       |
| <b>Total</b>                                       | <b>100,0</b>                | <b>100,0</b>              | <b>100,0</b>              |

**Source** : Enquêtes ménages ESE, IED, 2012.

Pour des raisons de commodités dans l'interprétation des données de ce tableau, nous regroupons les six premières utilités des ressources naturelles comme des services d'approvisionnement. Ceux-ci représentent alors 86,6% des utilités tirées des massifs forestiers contre 13,4% pour les services socioculturels. Ces taux traduisent une dépendance croissante des populations pour les ressources biologiques qui induit une forte pression sur les massifs forestiers. Cette pression anthropique s'accroît avec l'augmentation de la population. Le taux de services socioculturels est acceptable dans la mesure où les forêts fétiches situées en profondeurs des massifs forestiers appartiennent à des sectes dont les rituels ne font pas souvent l'objet de débats publics et de transgressions.

Les priorités des communautés riveraines des massifs forestiers convergent pour 10%, vers les espaces de pâturage pour les animaux. Ceci est un indicateur de l'intégration de l'élevage



dans la dynamique locale et constitue un facteur déterminant pour la reconnaissance du foncier pastoral dans les systèmes juridiques endogènes.

Le foncier pastoral est perçu comme élément d'un ensemble qui garantit l'équilibre systémique dont l'agriculture de type familial a fortement besoin. En fait, les réserves villageoises tout comme d'ailleurs les jachères étaient auparavant destinées aux maîtrises minimales des éleveurs puis, à des maîtrises spécialisées voire exclusives au fur et à mesure de leur sédentarisation et de l'amélioration des relations socioéconomiques qui les lient avec les autochtones. Cette dynamique (foncier pastoral/foncier agricole) a été ébranlée par des actions anthropiques (culture de rente, exploitation forestière et urbanisation) au point de fragiliser le foncier pastoral. Le foncier pastoral est ainsi soumis à la concurrence des acteurs du foncier agricole qui occupe même les couloirs de passage et les aires naturelles de pâturage. Les conflits fonciers ayant pour acteurs des éleveurs et des agriculteurs deviennent de plus en plus fréquents avec des conséquences dommageables pour les ressources naturelles et l'intégrité physique des protagonistes.

## 2 - Les enjeux prioritaires des communautés pour les massifs forestiers

Les communautés attendent des forêts la satisfaction de leurs besoins économiques, sociaux et environnementaux. Pour 43% des communautés, les enjeux économiques sont prioritaires après viennent les besoins environnementaux (40%) et la satisfaction des besoins sociaux (17%) comme l'indique le tableau 28 et la figure 17.

Tableau 28: Les enjeux prioritaires énumérés par les riverains des massifs forestiers

| Enjeux                  | Effectifs  | Pourcentage   |
|-------------------------|------------|---------------|
| Enjeux économiques      | 128        | 42,7%         |
| Enjeux sociaux          | 52         | 17,3%         |
| Enjeux environnementaux | 120        | 40,0%         |
| <b>Total</b>            | <b>300</b> | <b>100,0%</b> |

Source : Enquêtes ménages ESE, IED, 2012.

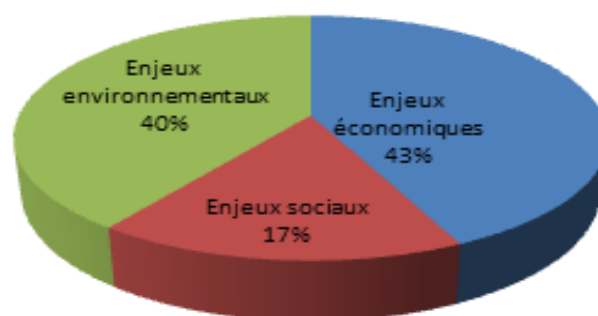


Figure 17 : Importance en pourcentage des divers enjeux

## B - Perceptions locales des maîtrises foncières et environnementales des communes

Au-delà des bénéfices escomptés des massifs forestiers en termes économique et socio environnementaux pour tous les acteurs, c'est à partir des perceptions locales des maîtrises foncières et environnementales communales sur les massifs forestiers du Moyen Ouémé **(1)** que les bases d'un processus de négociation des normes peuvent être projetées et concrétisées sous la forme de mesures juridiques durables **(2)**.

## 1 - Perceptions locales des droits des communes sur les massifs forestiers

Quatre grandes tendances se dégagent de l'analyse des perceptions locales des maîtrises foncières et environnementales des communes sur les massifs forestiers du Moyen Ouémé. Elles expriment de façon contrastée, les prérogatives dont les autorités communales peuvent se prévaloir dans l'entendement des populations, dans la sphère de régulation juridique foncière et environnementale (cf. tableau n° 29 et figure n° 18 ci-dessous).

Tableau 29 : La nature des maîtrises communales selon les communautés

| Modalités de réponses   | Effectifs  | Pourcentage   |
|-------------------------|------------|---------------|
| Aucune maîtrise         | 62         | 20,7%         |
| Maîtrise exclusive      | 27         | 9,0%          |
| Maîtrise spécialisée    | 18         | 6,0%          |
| Maîtrise intentionnelle | 185        | 61,6%         |
| Non défini              | 8          | 2,7%          |
| <b>Total</b>            | <b>300</b> | <b>100,0%</b> |

Source : Enquête de terrain, 2012 à 2018

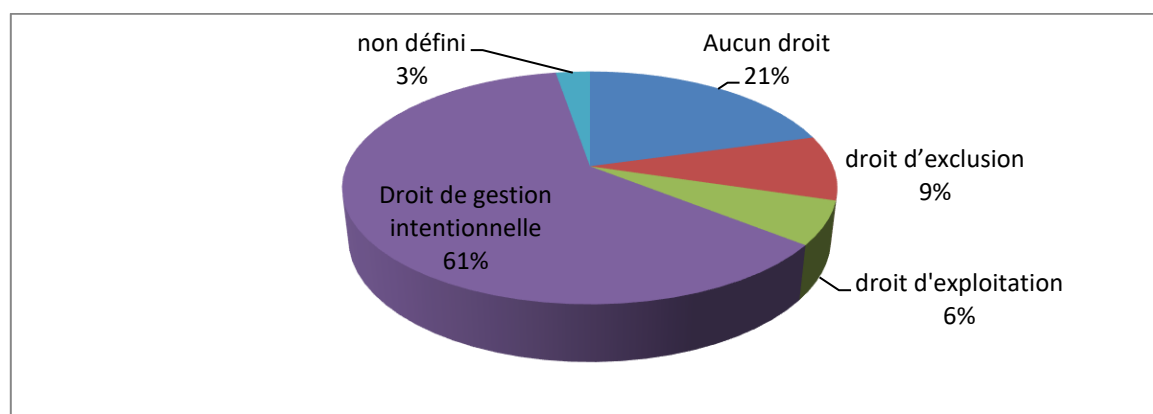


Figure 18 : Pourcentage des droits des communes sur les massifs forestiers

Selon la perception des communautés rurales, les maîtrises foncières et environnementales des autorités communales sur les massifs forestiers sont en majorité, des maîtrises de gestion intentionnelle. Près de 62% des enquêtés s'accordent à reconnaître aux autorités communales un droit de gestion intentionnelle sur les ressources foncières et environnementales des massifs forestiers du Moyen Ouémé. La reconnaissance par les riverains du droit de gestion intentionnelle un sérieux indicateur de la possibilité d'instaurer un dialogue entre les divers acteurs notamment, sur la définition du statut juridique à conférer à ces espaces, la définition des mesures juridiques et les responsabilités et devoirs des uns et des autres.

La représentation des maîtrises foncières et environnementales communales (maîtrise intentionnelle) résulte de plusieurs facteurs. Les massifs forestiers étant considérés comme un domaine protégé de l'Etat, il est né un sentiment de solidarité locale (communes et communautés) pour contrer la suprématie de l'administration forestière. En effet, les communes ont le sentiment d'être exclues de la gestion de ressources forestières relevant de leur territoire de compétence par l'administration forestière avec laquelle elles n'entretiennent aucune relation fonctionnelle. A ce propos, un élu local de la commune de Savé a déclaré lors d'un focus group que, «*La commune ne fait que constater les dégradations des forêts, conséquence d'une exploitation abusive. Les autorités communales voient venir le danger qu'elles déplorent mais pour le moment, elles sont impuissantes face à cela. La maire n'a*

*aucun pouvoir de répression sur les usagers en cas de coupes illégales ou abusives. Le problème se complique encore si le véritable exploitant est l'agent forestier lui-même ou son complice. Ce qui n'est pas rare».*

Le même sentiment anime les communautés rurales dont les maîtrises exclusives font l'objet d'une mainmise de la part des exploitants forestiers nationaux ou étrangers. L'administration forestière est indexée du fait des autorisations de coupe de bois qu'elle délivre aux exploitants forestiers sans une concertation préalable avec les communautés détentrices des droits d'exclusion. Pour ces communautés rurales, l'accord aux autorités communales d'un droit de gestion intentionnelle sur ces massifs constituerait la fin d'une injustice face à laquelle elles sont jusque-là restées impuissantes.

D'importantes poches de résistance existent par rapport à la reconnaissance du droit de gestion intentionnelle des autorités communales sur ces ressources biologiques. En effet, 21% des enquêtés estiment que les communes n'ont aucun droit sur les massifs forestiers. Cette frange de la population correspond aux personnes âgées des villages dont les patrimoines fonciers jouxtent les forêts classées de l'Etat (Wari Maro par exemple). Ceux-ci gardent encore en mémoire les implications socio foncières des classements coloniaux et expriment par voie de conséquence, leur inquiétude et leur opposition à d'éventuelles expropriations de leurs patrimoines fonciers au profit des communes à l'instar de l'Etat colonial.

Au niveau de cette catégorie d'enquêtés, un travail de d'information, de clarification sur la défense de l'intérêt écologique doublée de celle des maîtrises foncières endogènes a été nécessaire avant toute entreprise de mise en place des forêts communales. A côté de ces "radicaux", viennent les "modérés" qui estiment que les mairies ont seulement des droits d'exploitation dans le cadre de mise en place des forêts communales. Il y a enfin le groupe des enquêtés (9%) qui croient que les communes disposent d'un droit d'exclusion sur les massifs forestiers. Ce discours est le souvent tenu par les descendants sur plusieurs générations, d'allochtones ou d'éleveurs sédentarisés dont la dépendance foncière vis-à-vis des autochtones reste toujours d'actualité.

## **2 - Des normes de gestion préétablies pour les massifs**

Tout comme nous l'avons observé dans le domaine immobilier de l'Etat, la politique d'aménagement et les règles de gestion des massifs forestiers du Moyen Ouémé ont été définies et arrêtées sans la participation des principaux concernés que sont les communautés rurales **(a)**. Or, les aménagements projetés ont la particularité d'avoir pour assiette, des terres et des ressources naturelles relevant de patrimoines fonciers communs de groupes sociolinguistiques dont les systèmes fonciers sont aussi variés que complexes. Echappant à l'emprise des pouvoirs publics du point de vue des maîtrises exclusives, les patrimoines fonciers communs doivent faire l'objet de négociation de la part de la Communauté Forestière du Moyen Ouémé pour asseoir les bases d'une gestion intentionnelle grâce aux outils de négociation qu'elle a prévus **(b)**.

### **a) La constitution des forêts communales: une initiative de l'Etat**

La création des forêts communales voulue par l'Etat et fortement appuyée par les autorités communales des massifs forestiers du Moyen Ouémé obéit à la logique du top down. L'initiative de doter les communes d'un patrimoine forestier s'est concrétisée avec le vote de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes et le code foncier et domanial qui a donné un contenu juridique à la notion de forêt communale. Cette dernière loi

en permet prévoit dans la consistance de leur domaine privé immobilier, un domaine forestier des collectivités territoriales décentralisées (art. 286 du code foncier et domanial).

Dans les faits, les communes avaient, par le biais du Projet d'appui à la gestion des forêts communales, constitué des plantations sur terres obtenues auprès des communautés rurales par donation (cf. tableau 22 supra). Les terres ainsi cédées entraient définitivement dans le patrimoine foncier des communes bénéficiaires au titre de forêts communales. L'artificialité d'une telle entreprise dans un contexte d'abondance de ressources ligneuses comme celui du Moyen Ouémé devrait céder la place à la constitution des forêts communales sur des ressources biologiques déjà disponibles mais appartenant à des communautés qui n'avaient pas les moyens techniques et financiers pour en assurer la régulation. Les enjeux étaient clairs du côté des pouvoirs publics. Il fallait arrêter le processus de destruction de ces massifs forestiers en mettant en place des mécanismes de régulation durables. Dans cette perspective, le Projet de Fourniture de Services d'Énergie (PFSE) de la Direction en charge de l'énergie a aidé, avec l'appui financier de l'Agence Française de Développement, à la création de la Communauté forestière du Moyen Ouémé. L'objectif est d'assurer la gestion durable des ressources forestières du domaine protégé de l'espace du Moyen-Ouémé en vue de la production du bois-énergie et du développement local.

Avec un statut d'association au départ, puis d'Etablissement public à caractère industriel par la suite, la Communauté Forestière du Moyen Ouémé s'étend de Atchérigbé sur la rivière Zou, jusqu'à Tchaourou et de l'Est, par la frontière du Nigéria jusqu'à l'Ouest par la frontière du Togo. Le but est d'assurer la gouvernance décentralisée des forêts par les communes, dans une démarche d'intercommunalité sur des terres à négocier auprès des communautés suivant une approche de cogestion multi-acteurs impliquant les villages riverains, les communes, la Communauté Forestière du Moyen Ouémé, l'administration forestière et les détenteurs de droits fonciers avec un mécanisme de répartition de revenus issus des forêts. Le succès de l'opération est basé sur un outil de mobilisation foncière : la mise à disposition des terres par les communautés détentrices des maîtrises exclusives sur les massifs forestiers du Moyen Ouémé. Mais, on peut d'ores et déjà constater que l'intérêt économique est à la base de la création de la Communauté Forestière du Moyen Ouémé. Or, le contexte d'urgence écologique dans lequel se trouve l'ensemble du pays et la position géostratégique des massifs forestiers devraient plutôt inciter les pouvoirs publics à n'entrevoir que l'intérêt écologique.

La négociation des mesures juridiques à définir devrait en principe, être orientée vers la coviabilité socio-écologique et reposée sur l'endogénéité juridique. Comme nous l'avons vu précédemment, les enjeux prioritaires des communautés rurales se tournent vers le socioculturel et l'intérêt écologique pour 57% contre 43% pour les enjeux économiques. Cette prédominance des enjeux socioculturels et écologiques est un indicateur de la volonté de ces communautés de défendre l'intérêt écologique pour la durabilité des ressources naturelles dans le cadre de l'endogénéité juridique. La question fondamentale est de savoir comment valoriser cette disponibilité d'esprit des populations riveraines pour renforcer la viabilité des milieux ? Le concept de mise en commun des terres pour la constitution des forêts communales peut-il répondre à la défense de l'intérêt écologique et assurer en même temps les besoins des populations en ressources naturelles ?

***b) Le concept de "mise en commun des terres": un outil de négociation foncière à repenser***

Deux outils fondamentaux sont mis en avant pour la création des forêts communales au sein de l'espace Communauté Forestière du Moyen Ouémé : la convention de mise à disposition

des terres communautaires et privées pour l'aménagement participatif des ressources forestière du Moyen Ouémé (Annexe 15) et le procès-verbal de réunion de constitution des ayants droit (Annexe 16). Le premier outil pose à la fois une question technique, sociologique et juridique. Sur le plan technique, seule la superficie des unités d'aménagements sont connues. La mise en commun des terres au sein d'une unité d'aménagement n'est pas précédée d'une détermination de l'assiette des maîtrises foncières et environnementales de chaque ayant droit. Or, la clé de répartition des profits économiques au niveau de chaque unité d'aménagement tient forcément compte de l'assiette de l'aménagement.

Sur le plan sociologique, la problématique des maîtrises minimales et spécialisées reste entière puisque les négociations foncières ne portent que sur les maîtrises exclusives. Quid également des services socioculturels qui représentent 17,3% des enjeux prioritaires des communautés ?

Sur le plan juridique, la signature de la convention de mise à disposition des terres par un représentant du collectif des ayants droit pose un problème de responsabilités et de légitimité. A quel degré se sentent engagés les autres membres du collectif vis-à-vis d'un document qu'on n'a pas soi-même signé. Les ayants droit des réserves villageoises ne sont ni propriétaires ni copropriétaires. Ils ne sont que des mandataires des lignages qu'ils représentent aussi bien dans matérialité des patrimoines que dans leur dimension religieuse.

Quid des ayants droit relevant de groupes sociolinguistes différents et n'ayant pas forcément les mêmes enjeux comme c'est le cas, pour le foncier agricole et le foncier pastoral ?

Aucun représentant des collectifs des ayants droit ne peut représenter valablement d'autres chefs de lignage, chefs de terre relevant d'autres villages. Ces représentants n'en ont pas reçu l'onction nécessaire. N'étant pas du même lignage que les autres, ils ne peuvent raisonnablement engager que le patrimoine foncier de leur lignage. On en arrive à la conclusion que les négociations foncières doivent se faire directement avec chacun des détenteurs des maîtrises foncières et environnementales exclusives et tenir compte des enjeux économiques socioculturels et environnementaux des communautés rurales.

Les négociations doivent dépasser leur dynamique techniciste et embrasser l'endogénéité juridique dans sa grandeur nature. Ceci paraît bien fastidieux, mais la réussite du processus de mise à disposition des terres communautaires en vue de la constitution des forêts communales est à ce prix. Les arguments techniques ne suffisent plus. Il faut forcément y adjoindre l'endogénéité juridique qui permet de donner une base de légitimité sociale aux mesures juridiques nécessitées par la mise en œuvre de mesures techniques.

Notre appui dans le processus de création des forêts communales a été de plusieurs ordres. Le premier est conceptuel et porte sur l'amalgame qui entoure la notion de "propriété" qui doit être distinguée des maîtrises foncières et environnementales exclusives répertoriées dans les massifs. Ainsi, la notion de "propriétaire coutumier" qui renvoie à un droit absolu, a été revue au profit de celle de gestionnaire de patrimoine foncier lignager pour rester en conformité avec les règles de fonctionnement des systèmes juridiques endogènes. Partant de cet appui, il a été suggéré que la deuxième phase des négociations foncières puisse se dérouler suivant la nouvelle lecture des droits fonciers des communautés riveraines. Cette nouvelle compréhension des maîtrises foncières et environnementales endogènes a débouché sur la revue des outils de négociation et leur adaptation au contexte local afin que les négociations soient plus directes et que les enjeux environnementaux et socioculturels y soient mieux intégrés.



L'accent a été également, mis sur les maîtrises intentionnelles des communes en lieu et place des revendications insidieuses pour des maîtrises exclusives sur les massifs forestiers. Les maîtrises intentionnelles de l'Etat sont également mises en relief sous la forme d'un droit de regard de l'administration forestière relativement à l'observance des dispositions législatives et réglementaire en matière forestière.

Les premières négociations tablaient d'ailleurs, sur le fait que les populations ne seront pas expropriées et que la possibilité était offerte aux populations de ne pas renouveler la convention d'environnement en cas d'insatisfaction d'un ou de plusieurs ayants droit. Cette clause inscrite dans la convention, en même qu'elle rassure les populations, constituait aussi une faiblesse technique du point de vue d'une régulation juridique environnementale dont l'envergure spatiale dépassait le cadre des assises foncières lignagères, des terroirs villageois et des territoires communaux pour se généraliser à l'échelle des quatre départements du Borgou, de la Donga, des Collines et du Zou..

En principe, l'intérêt écologique devrait prévaloir sur toute autre considération dans la mesure où, nous sommes déjà dans un contexte d'urgence écologique déclarée au niveau de l'ensemble des massifs forestiers. La solution est de redimensionner l'appui des mairies dans la sauvegarde de l'intérêt écologique en la débarrassant de l'idée première de tirer des profits de la gestion de ces massifs forestiers. L'idée est de faire prévaloir d'abord l'intérêt écologique local à l'échelle la plus petite, par exemple, les réserves familiales, puis villageoises, pour embrasser par la suite, les intérêts écologiques supra village et commune. Il s'agit de responsabiliser l'individu puis la famille, le lignage et le village sur des ressources biologiques dont ils tirent des utilités et qu'ils contrôlent effectivement et qui peuvent faire l'objet d'une régulation durable.

Nous estimons que vouloir définir des règles communes à l'échelle de tous les massifs forestiers n'est pas réaliste. Les valeurs et standards pour lesquels les communautés donnent leur quitus pour la mise en place des forêts communales ont peu de chance d'émerger à l'échelle supra communale. Le risque est l'englobement des valeurs et des standards est grand. Or, comme l'avions dit précédemment, les massifs forestiers du Moyen Ouémé comportent en leur sein, des groupes sociolinguistiques distincts du point de vue de leur organisation sociale, des systèmes de production et des valeurs socioculturelles défendues. La limite de notre appui est liée au fait que notre programme de recherche n'est pas intégré au processus de mise en place des forêts communales dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé. Mais les résultats de nos travaux permettent de conceptualiser la construction d'un droit fondé sur la négociation des régulations foncières et environnementales au Bénin à partir des cas des aires protégées du W et de la Pendjari et des massifs forestiers du Moyen Ouémé.

## TITRE II- LA CO-CONSTRUCTION DU DROIT : UNE ALTERNATIVE INCONTOURNABLE POUR LA COVIABILITE SOCIO-ECOLOGIQUE

*« Il nous faut apprendre à vivre ensemble comme des frères, sans cela nous périrons ensemble comme des imbéciles »*

Martin Luther King<sup>434</sup>

La définition des mesures juridiques a été jusque-là, un domaine exclusivement réservé à l'Etat. Imposé par la colonisation et conforté à l'indépendance du pays, le droit foncier et le droit de l'environnement ont gardé toutes les caractéristiques essentielles du droit français, les maintenant hors des valeurs et standards socioculturels qui constituent l'essence même du droit africain. Mais, les empreintes coloniales et néocoloniales du droit positif n'ont pas donné des solutions juridiques concrètes, ni aux appréhensions des communautés rurales à l'égard des normes édictées, ni à la dégradation des milieux, encore moins à l'insécurité foncière.

Aux oppositions de logiques dans la gestion foncière se sont, par la suite, surajoutées des divergences sur des questions purement environnementales résultant d'un mode de vie fortement dépendant des ressources naturelles. La volonté du législateur d'assurer une cogestion des aires protégées, n'a pas produit les effets escomptés en termes de coviabilité socio-écologique. L'Etat a certainement, sous-estimé la réaction des communautés rurales qui perçoivent les normes du droit positif comme une atteinte à leurs valeurs et standards. Il y a un malaise juridique auquel nous devons prendre garde si nous voulons construire un droit qui prend en charge la coviabilité socio-écologique et qui est accepté de tous.

La construction du droit assurant la coviabilité s'inscrit dans une démarche de recherche de consensus dans l'identification des déterminants de cette coviabilité (**Chapitre 1**). Sur la base des déterminants socioculturels et écologiques, il est possible de bâtir un droit commun prenant en charge les défis fonciers et environnementaux grâce à la mise en relation des acteurs à travers un nouveau contrat social (**Chapitre 2**).

---

<sup>434</sup>Conseil de l'Europe, *L'Europe contre l'intolérance: actes*. [books.google.bj](https://books.google.bj/books) › books.

## CHAPITRE 1 - DES DETERMINANTS POUR DES POLITIQUES ET DES REFORMES CONSENSUELLES

---

Pour remplir sa mission de sécurisation foncière et de coviabilité socio-écologique, la politique foncière et environnementale du Bénin doit rechercher un consensus autour des mesures juridiques. Le consensus permet de construire la régulation juridique sur la base de déterminants socio-culturels et écologiques pertinents. Le consensus permet d'obtenir également, l'adhésion des acteurs fonciers pour la mise en œuvre des mesures juridiques.

Nous entendons par déterminants, un ensemble d'éléments socio-fonciers et environnementaux concourant à la superstructure du droit commun. Ces déterminants conditionnent la solidité de l'architecture juridique et garantissent l'originalité et la légitimité de l'édifice juridique aux yeux des citoyens. Les déterminants socio-fonciers et environnementaux tirent leurs essences non, des intérêts particuliers d'une minorité de privilégiés mais, ceux du plus grand nombre de citoyens dont les conduites et comportements peuvent mettre en péril la coviabilité socio-écologique. Ces déterminants constituent des facteurs de prise de conscience des contraintes écologiques, d'essence à la légitimité des mesures juridiques et d'incitation à l'acceptation d'obligations vis-à-vis des milieux.

Les crises écologiques constituent les derniers signaux forts d'une crise conjoncturelle et structurale des mesures juridiques. Cette crise conjoncturelle et structurale oblige de réviser en profondeur, les rapports société/milieu actuels, pour des modes de vie plus respectueux de la nature. Au-delà de la simple prise de conscience de la finitude des ressources naturelles renouvelables, les crises écologiques interpellent l'homme dont les responsabilités sont engagées pour le maintien de la vie sur terre. Le changement des comportements qui ont jusque-là négativement impacté les ressources naturelles, suppose l'adoption de nouveaux paradigmes juridiques qui responsabilisent chaque citoyen et chaque décideur dans ses rapports aux terres et ressources naturelles. Plus qu'une obligation de changer un mode de vie ou de comportement vis-à-vis des milieux, c'est à un cas de force majeure, justifié par l'urgence écologique, que les citoyens et les décideurs publics font face.

L'urgence écologique oblige de porter un regard patrimonial sur les milieux. La vision patrimoniale des écosystèmes et des biotopes permet de développer le sens du commun dans les rapports des communautés aux milieux. Le commun c'est, *“ce qui appartient en propre et en commun à tous les humains”*<sup>435</sup>. Le sens du commun renforce et développe les liens de solidarité écologique au niveau local, national et international. Pour R. Mathevet et al., *“La solidarité écologique serait alors un lien moral entre humains (individus, groupes sociaux) et non-humains. Ainsi, pour que l'aire protégée existe, que sa valeur patrimoniale se perpétue, il faut que les acteurs du territoire dans lequel elle s'inscrit éprouvent de la solidarité avec les non-humains qui la constituent et la caractérisent”*<sup>436</sup>. Au nom de la solidarité écologique qui conditionne le futur de l'humanité, chaque acteur, à quelque échelle où il se trouve, a l'obligation de jouer sa partition dans la résolution de l'équation complexe de la dépendance absolue des humains aux ressources naturelles, de la finitude prouvée de ces mêmes ressources et de l'urgence à participer à la définition et à la mise en application de mesures juridiques contextualisées. Dans la perspective d'un sursaut écologique, toutes les sources de droit, qui tendent vers la coviabilité socio-écologique, sont les bienvenues. Pour le cas particulier du Bénin, il est question d'abord, de transcender les complexes et préjugés

---

<sup>435</sup> S. Rosenfeld et al., « *Le sens du commun* », 2014, p.7.

<sup>436</sup> R. Mathevet et al., *La solidarité écologique : un nouveau concept*, p. 426.

juridiques, de rechercher les marques d'un droit de la pratique basé sur des déterminants fonciers et environnementaux pertinents et qui affranchissent les politiques et les réformes de la fiction (**Section 1**). Le changement de paradigmes implique une volonté politique réelle d'intégration de l'endogénéité juridique dans le dispositif national de gouvernance des milieux afin de permettre à toutes les composantes de la nation d'adhérer aux mesures juridiques de coviabilité socio-écologique. (**Section 2**).

## **Section 1 - Des déterminants pertinents pour des politiques et des réformes pertinentes**

L'avènement d'un droit commun, dans un contexte d'insécurité foncière, de crises écologiques et de changements climatiques, est bien plus qu'une volonté de s'affranchir des référents juridiques du droit colonial. Au-delà de la légitimité des mesures juridiques recherchée, le droit commun intègre également, des préoccupations de viabilité conjointe des systèmes sociaux et écologiques. En effet, si le consensus sur les mesures juridiques permet d'obtenir l'adhésion des acteurs, c'est à leur mobilisation autour de la coviabilité socio-écologique que le droit commun doit toute sa pertinence. Le consensus permet aux acteurs, d'accepter plus facilement des obligations en contrepartie des utilités tirées des milieux. Au-delà du consensus entourant les règles, c'est la coviabilité socio-écologique qui est la finalité des politiques et des réformes. Le droit commun suppose dès le début du processus de sa définition, la mise en contexte de l'intérêt écologique (**§1**) et la mise en place d'un mécanisme juridico-institutionnel de protection des milieux privilégiant l'approche patrimoniale, en lieu et place d'une appropriation privative (**§2**).

### **§1 - La mise en contexte de l'intérêt écologique dans les politiques et réformes : un enjeu de coviabilité socio-écologique**

L'intérêt écologique semble n'avoir pas été une préoccupation première dans la définition du concept de développement durable au niveau international. Tel que défini dans le rapport Brundtland de 1987, le développement durable comporte trois dimensions essentielles : le développement économique, la préservation des ressources naturelles et la solidarité intergénérationnelle. Malgré la prise de conscience internationale des crises écologiques et des changements climatiques auxquels l'humanité est confrontée, l'intérêt économique reste prédominant dans les instruments juridiques internationaux par rapport à l'intérêt écologique et à la solidarité intergénérationnelle. Des années après le rapport Brundtland, la dégradation des ressources naturelles est aujourd'hui des plus alarmantes. En considérant l'état actuel des ressources naturelles, on peut déduire le caractère obsolète du paradigme du "*développement durable*" tel qu'il est pensé actuellement. L'amélioration substantielle des instruments juridiques de protection n'a pas conduit à la diminution des menaces à l'intérêt écologique : les pressions anthropiques sur les ressources naturelles ont crû de façon exponentielle.

Dans la législation béninoise également, l'intérêt écologique est plutôt proclamé qu'assuré eu égard, aux pratiques concrètes des acteurs et à l'état de dégradation des milieux. L'intérêt écologique constitue cependant, un déterminant en l'absence duquel, la croissance économique et la solidarité intergénérationnelle ne peuvent s'exprimer. La mise en contexte de l'intérêt écologique constitue ainsi, un préalable qui implique de redonner un contenu précis au concept de développement durable en tenant compte des menaces environnementales nécessitant l'adoption de mesures juridiques adaptées à chaque niveau de régulation (**A**). Le déterminant écologique n'est pertinent que lorsqu'il découle de la mise en cohérence des divers intérêts écologiques qui servent de socle aux déterminants sociaux et économiques, gages de la solidarité entre les générations dans la transmission des patrimoines socio-écologiques (**B**).

## A - L'intérêt écologique : un déterminant préalable des politiques et des réformes

L'intérêt écologique est une conditionnalité non négociable des politiques et des réformes foncières et environnementales tout comme, la caution de légitimité constitue, la condition de l'efficacité et de l'efficience des mesures juridiques. Plus qu'une conditionnalité, la défense de l'intérêt écologique dans le contexte d'insécurité foncière et alimentaires, de crises écologiques et de changements climatiques, est une obligation permanente à la charge des sociétés. Les crises écologiques (production cotonnière, transhumance transfrontalière, braconnage, exploitation forestière, etc.) sévissant particulièrement dans les aires protégées et dans les patrimoines fonciers lignagers, justifient d'ériger l'intérêt écologique au rang de priorité nationale en matière de régulation juridique foncière et environnementale. Il est question de prendre des mesures juridiques urgentes pour encadrer nos conduites et nos comportements actuels vis-à-vis des terres et des ressources naturelles. Bien plus qu'une obligation envers les générations futures, la défense de l'intérêt écologique est d'abord, une obligation de solidarité de la génération présente envers elle-même parce qu'elle est déjà confrontée aux effets pervers de la rupture des liens de viabilité conjointe d'avec les milieux. Dans ce contexte, la défense de l'intérêt écologique ne peut plus être objet de compromission mais de compromis pour assurer la coviabilité socio-écologique.

L'intérêt écologique a pour support physique, des écosystèmes qui sont constitués de biotopes et de biocénoses et dont la dégradation met à la charge des acteurs (Etat, communes, communautés et citoyens), une double obligation : **i)** la prise de mesures juridiques pour atténuer ou faire disparaître les facteurs de dégradation des ressources naturelles et **ii)** l'anticipation sur les actions anthropiques aggravant l'état des ressources naturelles, pour rester dans la ligne de conduite du principe de précaution, tel que prévu par le droit international de l'environnement<sup>437</sup>.

La pertinence des politiques et réformes foncières et environnementales réside dans la disponibilité des ressources naturelles et dans la capacité des milieux à assurer de façon continue, des fonctions écologiques indispensables à la vie des espèces. Le déterminant écologique nécessite ainsi, de la part de tous les acteurs, des engagements fermes et précis à court, moyen et long terme, pour la remise en état des milieux, leur gestion responsable et leur transfert aux générations futures. Comme l'indique Barrière, l'objectif d'assurer la pérennité des ressources renouvelables impose de préserver leur capacité de renouvellement<sup>438</sup>.

Dans les instruments juridiques nationaux et internationaux l'obligation d'anticiper sur les perturbations des actions anthropiques est contenue dans le concept de *"développement durable"* tel que défini dans le rapport Brundtland. Cette obligation se traduit comme un pacte écologique par lequel, les citoyens doivent transmettre aux générations futures, des écosystèmes dans un état pouvant répondre convenablement aux besoins de ceux-ci en ressources naturelles. Dans ce sens, *"un projet de pacte mondial pour l'environnement"* est en gestation sur le plan international. Ce pacte mondial se fonde sur deux principes : le droit à un environnement sain et le devoir de prendre soin de l'environnement. Malgré l'adoption, par l'Assemblée générale des Nations Unies, d'une résolution ouvrant la voie vers la

<sup>437</sup> La conférence de Rio de 1992, énonce le principe de précaution en ces termes : *"en cas de risques de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitudes absolues ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives, visant à prévenir la dégradation de l'environnement"*.

<sup>438</sup> O. Barrière et C. Barrière, *Un droit à inventer*, op. cit., p. 89.



négociation de ce “*Pacte mondial pour l’environnement*” et, la tenue à Nairobi en mai 2019, des travaux d’un groupe de travail mandaté par les Nations unies, un texte juridiquement contraignant n’a malheureusement pu être retenu<sup>439</sup>.

L’évidence du lien entre l’intérêt écologique et le développement durable et la conscience collective de “*la finitude des ressources*”<sup>440</sup>, n’ont pas encore abouti à l’abandon de toute politique de marchandisation des ressources foncières et environnementales. Il est dès lors peu probable, d’assurer une transmission du patrimoine écologique aux générations futures si, on continue de l’inscrire dans une logique de marché comme l’ont suggéré les rédacteurs du livre blanc de politique foncière et domaniale<sup>441</sup>. En effet, le régime de l’immatriculation foncière constitue une incitation à une appropriation privative des patrimoines fonciers lignagers avec en prime, la dégradation de leurs ressources et la remise en cause des arrangements sociaux anciens qui sous-tendaient la solidarité et le sens du commun dans les rapports fonciers. Pourtant, le fait que les communautés rurales soient dans une disposition d’esprit favorisant l’approche patrimoniale de gestion des terres et ressources naturelles, constitue une porte d’entrée pour la réconciliation des sociétés et des milieux.

La gestion patrimoniale des terres et des ressources naturelles assure le transfert intergénérationnel de ressources foncières et environnementales suivant une endogénéité des principes et des règles de gestion ayant fait leur preuve (cas des forêts sacrées et des réserves lignagères). La réserve inter villageoise de Toumi est un exemple assez illustratif de défense de l’intérêt écologique sur la base de l’endogénéité juridique. Cette réserve, à cheval entre trois villages administratifs, a survécu au découpage territorial et garde encore le même système d’autorité traditionnelle.

Malheureusement, l’implémentation de l’outil plan foncier rural a fait naître l’idée d’un possible partage de cette réserve entre les trois villages. Un tel partage aurait abouti à l’éclatement du système d’autorité traditionnelle de gestion de la réserve et aurait conduit à des conflits fonciers intra lignagers ou à des velléités d’individualisation inhérentes à toute cartographie moderne. Or, comme nous l’avons mentionné dans notre introduction, les limites des terroirs villageois sont d’abord des limites sociales avant d’être des limites physiques. Ce sont ces limites sociales des terroirs villageois qui permettent l’articulation harmonieuse des différentes maîtrises foncières et environnementales endogènes que le plan foncier rural peine à restituer dans toute leur plénitude.

Dès lors, se pose la question de la capacité de l’outil plan foncier rural à assurer la sécurité des maîtrises foncières et environnementales endogènes, sur la seule base des référents juridiques d’origine exogène. Se pose également, la question de prise en charge correcte des conflits fonciers ruraux dans un contexte de finitude des ressources qui rend difficile la coviabilité socio-écologique.

Le caractère inopérant des mesures juridiques résulte de la prise en compte des maîtrises foncières et environnementales endogènes et de leur système d’autorité traditionnelle, de l’encouragement des cultures de rente qui détruisent irrémédiablement les ressources biologiques et paupérisent davantage, les producteurs. Le tribut payé, pour un modèle de développement orienté vers la recherche du profit, est lourd et sans avenir pour les humains

---

<sup>439</sup> A. Garric, *Coup d’arrêt pour le pacte mondial pour l’environnement*, <https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/05/24/coup-d-arret-pour-le-pacte-mondial-pour-l-environnement>.

<sup>440</sup> G. Azam, « *La finitude des ressources peut-elle fonder un nouvel humanisme ?* », *Vraiment durable*, 2013/1 (n° 3), p. 59-69.

<sup>441</sup> MUHFLEC, *op. cit.*, p. 20.

et les non-humains. Ce qui est en cause, c'est le modèle juridique tourné vers l'économie et n'apporte pas apporter des réponses juridiques adéquates à la finitude des ressources naturelles. Or, pour que la viabilité conjointe des systèmes sociaux et écologiques soit possible, l'intérêt écologique doit être au centre des préoccupations des politiques et des réformes.

La mise en contexte de l'intérêt écologique institue un cadre politique d'opérationnalisation de l'obligation des générations présentes permettant d'offrir, aux générations futures, la garantie d'accéder à des ressources naturelles de qualité. La Résolution A/72/L.51 du 10 mai 2018 de l'ONU "*Vers un Pacte mondial pour l'environnement*" est révélatrice de la prise de conscience des Etats de l'ampleur des crises écologiques. Le pacte mondial pour l'environnement tendait à régler la question "*des lacunes éventuelles du droit international de l'environnement et des instruments relatifs à l'environnement*".

Mais, avant d'être porté à un niveau supra étatique, l'établissement de ce pacte mondial pour l'environnement devrait d'abord être une réalité nationale prenant en charge l'intérêt écologique comme support de transmission de patrimoines écologiques aux générations futures.

La tendance du législateur béninois à recopier le droit colonial n'est pas une solution pour l'effectivité des mesures juridiques et la garantie de l'intérêt écologique. La prise en compte de l'intérêt écologique suppose d'introduire dans le droit positif, de nouveaux paradigmes juridiques sur la base de déterminants fonciers et environnementaux connus et compris des citoyens pour lesquels, des mesures juridiques sont édictées. Pour y parvenir, il faut opérer une symbiose entre le droit de l'Etat et l'endogénéité juridique. Ceci, pour sortir du cycle permanent de dépendance juridico-économique et tendre vers une perspective juridique de coviabilité socio-écologique, gage du développement durable. "*Et si l'Afrique refusait le développement ?*"<sup>442</sup>, s'était interrogée avec pertinence, l'écrivaine Axelle Kabou. Nous pouvons comprendre et reformuler autrement cette interrogation d'Axelle Kabou : le Bénin a-t-il besoin de recopier intégralement le droit du colonisateur pour assurer son propre développement ?

Pour la coviabilité socio-écologique, il est souhaitable que de nouvelles mesures juridiques soient édictées de manière à établir un lien d'harmonie entre les politiques sectorielles agricoles et environnementales. Pour illustrer notre propos, prenons le seul exemple du foncier-coton. L'incitation des communautés rurales par les pouvoirs publics à produire davantage du coton, implique plus d'emblavure et l'utilisation d'intrants chimiques. Or, comme nous l'avons dit dans nos développements précédents, la culture du coton contribue fortement à la dégradation des milieux et par voie de conséquence, à la destruction de l'habitat de la faune sauvage même à l'intérieur des aires protégées.

Dans ces conditions de contradiction entre politique agricole et politique environnementale, l'intérêt écologique ne peut plus être perçu comme support principal de l'obligation de transfert d'écosystèmes aptes à satisfaire les besoins des générations présente et future. Les aires protégées seront considérées à tort, comme facteur de production et d'augmentation des rendements cotonniers. Pour assurer la viabilité des aires protégées, l'abandon progressif voire définitif de la culture cotonnière au voisinage immédiat des aires protégées et dans les réserves villageoises est souhaitable. La viabilité des riverains en dépend aussi. Et, c'est dans

---

<sup>442</sup> KABOU Axel, *Et si l'Afrique refusait le développement ?*, 194 p.

la coviabilité socio-écologique que l'intérêt écologique et la solidarité écologique tirent leur pertinence.

## **B - L'intérêt écologique : un vecteur de transmission générationnelle de patrimoines**

Les solidarités générationnelle et inter générationnelle font sens, lorsque les patrimoines communs sont capables d'assurer des fonctions écologiques et socioculturelles. L'obligation de solidarité sous-entend l'assurance des capacités de régénération de la nature qui doit être sauvegardée de manière à permettre la perpétuation des utilités des ressources naturelles au sein d'une même génération et par suite, à l'échelle de plusieurs autres générations. Le droit des générations présentes de répondre à leurs propres besoins est assorti d'une obligation de transmettre un patrimoine pouvant satisfaire convenablement, les besoins des générations à venir.

L'obligation de transmission d'un patrimoine de qualité est l'expression de la solidarité entre plusieurs générations. La difficulté est donner un contenu réel à cette solidarité générationnelle dans un contexte de finitude des ressources naturelles. En temps d'urgence écologique, la solidarité générationnelle va au-delà de la simple réciprocité des droits et des obligations pour intégrer un devoir moral incombant la génération présente qui est à l'origine des crises écologiques actuelles. Dans ce sens, la Conférence générale de l'UNESCO, réunie à Paris du 21 octobre au 12 novembre 1997 en sa 29e session, a affirmé *"la nécessité d'établir des liens nouveaux, équitables et globaux de partenariat et de solidarité intragénération ainsi que de promouvoir la solidarité intergénérationnelle pour la continuité de l'humanité"*.

Le devoir moral prend ici, une dimension contraignante. Il transcende la simple conscience des crises écologiques et des changements climatiques, pour instaurer de nouveaux rapports juridiques entre les sociétés et les milieux. Le devoir moral conduit à moins gaspiller les ressources naturelles et à prendre des mesures de régénération et de conservation. Car, c'est autour des écosystèmes et des biotopes dont la viabilité est assurée, que peuvent mieux s'exprimer, la solidarité générationnelle. Le développement durable est dans ce sens consubstantiel à l'acceptation préalable du devoir moral et sa mutation en obligation absolue. Mgr Bernardito Auza, nonce apostolique et observateur permanent du Saint-Siège auprès des Nations Unies a d'ailleurs déclaré le 27 mars 2017 à l'ONU que : *"Nous ne pouvons pas parler de développement durable en dehors de la solidarité intergénérationnelle"*. Pour M. Deguerge, *"la solidarité apparaît consubstantielle à la protection de l'environnement, sans que s'y attache quelque condition que ce soit, et notamment pas de retour sur investissement comme disent les économistes, car les bienfaits de cette solidarité ne seront par définition jamais ressentis par les générations présentes"*<sup>443</sup>. Comme le soulignent S. Ferrari et J. Mery, *"l'équité intergénérationnelle peut être reliée au temps de la biosphère et ne plus être réduite à un simple problème de justice distributive articulée autour de transferts et de legs intergénérationnels. La dimension éthique de l'environnement naturel a pour fondement l'existence d'une solidarité intergénérationnelle au sein d'un temps historique"*<sup>444</sup>.

La solidarité générationnelle s'entend comme un contrat synallagmatique imparfait à l'échelle d'une génération d'hommes et de femmes dont les obligations sont rendues plus importantes que leurs droits du fait de leurs responsabilités dans l'état actuel de dégradation des écosystèmes et des biotopes. Ces obligations envers les milieux sont à encadrer par des mesures juridiques de coviabilité socio-écologique définies de commun accord au sein des

<sup>443</sup> M. Deguerge, *Solidarité et environnement*, p.339 .

<sup>444</sup> S. Ferrari et J. Mery, *Equité intergénérationnelle et préoccupations environnementales*, p.252.

sociétés. Elles s'appliquent à des ressources ou des espaces-ressources que les acteurs contrôlent et maîtrisent effectivement. La solidarité intergénérationnelle se mesure à la capacité de ces normes juridiques à assurer la régénération et la conservation des ressources naturelles par une utilisation raisonnable. Ces règles juridiques endogènes aux groupes sociaux, peuvent évoluer sous l'action conjuguée des facteurs climatiques, de la démographie et des enjeux socio-politiques et économiques mais, elles gardent toujours les régulations des systèmes sociaux qui les ont générées.

L'endogénéité juridique est intemporelle et son existence est fonction du degré de croyance que le groupe lui accorde. L'endogénéité juridique se situe hors de l'influence de l'Etat<sup>445</sup>. L'endogénéité permet d'assurer à des espaces fonciers et environnementaux particuliers, une régulation juridique suffisante que la seule loi positive ne saurait autant garantir. On constatera par exemple, que la gestion des forêts sacrées peut s'accommoder à des lois et règlements plus souples, en lieu et place des textes rigides. Les interdits et totems qui régissent les forêts sacrées et assurent la viabilité de leurs écosystèmes et biotopes, sont généralement connus des membres des groupes sociaux. La transgression des interdits est immédiatement suivie d'une auto-sanction qui paraît encore, plus sévère que les amendes ou autres dommages et intérêts inscrits dans les lois positives. Cependant, les lois et les règlements ne sont pas dénués d'importance dans la conservation ou la protection des ressources des forêts sacrées. Mais, le fait de signer une convention locale de protection d'une forêt sacrée, sur la base de la seule loi positive n'avance en rien le débat sur la problématique de sa conservation. Une convention locale élaborée dans un contexte d'exclusion de l'endogénéité juridique aura simplement le mérite d'avoir instauré le débat entre les acteurs locaux et les pouvoirs publics. Elle n'aura pas réglé la question de la légitimité juridico-institutionnelle de mise en œuvre des actions de protection et de la responsabilisation des utilisateurs de ces forêts. Les conventions locales font sens, lorsqu'elles respectent les maîtrises foncières et environnementales endogènes et les systèmes d'autorités auxquelles ces espaces-ressources sont soumis.

La solidarité intergénérationnelle suppose également, que plusieurs générations se partagent dans le temps et dans l'espace, la responsabilité de défendre l'intérêt écologique afin d'assurer la durabilité de l'accès aux ressources naturelles et la perpétuation de l'espèce humaine. Il s'agit d'une responsabilité concrète qu'assume la génération présente mais qui, pour les générations futures, reste virtuelle et dépendante de la qualité intrinsèque des écosystèmes et biotopes légués. La solidarité intergénérationnelle est d'autant plus difficile à concrétiser, que la présente génération a d'énormes difficultés à satisfaire ses propres besoins en ressources naturelles. Une solidarité sans assiette (rareté ou disparition des espèces et des diversités biologiques) pour la génération présente, vide de son contenu ce concept.

La viabilité conjointe des sociétés et des milieux revêt ici, une importance particulière. Elle interroge la survie des humains lorsque, la viabilité des non-humains est compromise. Dans le cas du Bénin, la disparition progressive de l'agriculture familiale, au profit de l'agrobusiness, est une menace réelle non seulement pour la survie des communautés rurales elles-mêmes, mais également, celle des écosystèmes et les biotopes. Nous avons déjà souligné, que la politique sectorielle agricole axée principalement sur la culture cotonnière favorise la destruction de la flore et de la faune dans les bassins cotonniers. Ce faisant, cette politique participe directement à l'affaiblissement des capacités pour la génération présente, d'assurer la sécurité d'accès des générations futures aux ressources. Pourtant, le principe de conservation, énoncé à l'article 2 de la loi sur la faune, indique que, «*la faune constitue un*

---

<sup>445</sup> O. Barrière, *Eléments d'une socio-écologie juridique*, op. cit., p. 38.

*élément essentiel du patrimoine biologique de la nation dont l'Etat garantit la conservation ».* Comment garantir cette conservation si l'habitat de la faune est détruit par des emblavures à l'intérieur même des réserves de biosphère ? Comment également, préserver le patrimoine biologique, si l'on ne préserve pas l'agriculture familiale, socle de la solidarité des groupes sociaux ?

La solidarité générationnelle passe d'abord, par la solidarité entre des groupes sociaux de la présente génération, que la seule légalité ne saurait garantir aujourd'hui. Pour le cas du Bénin, la solidarité générationnelle n'est possible que par le renforcement de l'agriculture familiale qui suppose le maintien des habitudes alimentaires adaptées aux groupes et la sauvegarde des espèces de flore et de faune entrant dans des interdictions alimentaires.

## **§2 - Des déterminants fonciers et environnementaux pour un édifice juridique solide**

Les déterminants des politiques et réformes foncières et environnementales sont fonction des assiettes des mesures juridiques et des enjeux des acteurs. Dans nos développements précédents, nous avons montré que les documents de politique et de réformes, les enjeux fonciers et environnementaux de l'Etat ont été surdéterminés au détriment d'une part, des maîtrises foncières et environnementales endogènes et de leurs systèmes d'autorité et d'autre part, des prérogatives des communes en matière foncière rurale.

La suprématie de l'Etat sur les acteurs communaux et communautaires s'est traduite, dans les mesures législatives et réglementaires, en termes de disproportion en mesures juridiques et d'adoption de théories et concepts exogènes. Pourtant, les terres rurales sous emprise des systèmes juridiques endogènes, constituent l'assiette la plus importante de la régulation juridique. Logiquement, les patrimoines fonciers lignagers et les réserves foncières villageoises constituent les déterminants de base de la définition de politiques et réformes publiques soucieuses de la reconnection des sociétés à leurs milieux. Dans le même sens, les paramètres socioculturels qui fondent les patrimoines fonciers communs doivent également faire l'objet d'une attention particulière. L'adhésion des populations aux politiques et réformes en dépend. Comme nous l'avons noté dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé, l'intérêt écologique et l'intérêt socioculturel sont indissociables et des enjeux prioritaires pour les communautés riveraines **(A)**. Les domaines immobiliers de l'Etat et des collectivités territoriales constituent le deuxième maillon important de la régulation juridique assurant l'intérêt écologique et sur lesquelles doivent se fonder les politiques et réformes foncières et environnementales **(B)**.

### **A - Les patrimoines fonciers communs : assiette de base des régulations juridiques**

Le territoire national comporte essentiellement comme espaces fonciers et environnementaux, des patrimoines fonciers communs, des domaines immobiliers de l'Etat et des collectivités territoriales et des propriétés privées des personnes physiques et morales. A tous ces espaces fonciers sont reliés des systèmes d'autorités traditionnelles ou modernes correspondant à des modes de gouvernance particulière des ressources foncières et environnementales. Dans la perspective d'une protection globale de toutes les ressources foncières et environnementales, il est opportun que le cordon ombilical reliant les différents espaces fonciers ne soit pas rompu. Il est également important que les populations riveraines considèrent les aires protégées comme des patrimoines de la nation béninoise, au même titre que les patrimoines fonciers communs. Dans cette relation d'ensemble, la place dominante des patrimoines fonciers communs justifie que les politiques et les réformes les prennent pour base des régulations foncières et environnementales.



Le législateur béninois doit également avoir présent à l'esprit que le modèle européen de développement qu'il s'impose est en partie, la cause des échecs répétitifs de ses politiques et réformes. Les pratiques foncières observées, sur les terres rurales et particulièrement, autour des aires protégées de la Pendjari et du W Bénin et dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé, montrent que la dimension religieuse des terres et des ressources naturelles prime sur leur dimension marchande. Il s'agit en général, de patrimoines fonciers dont la gestion associe la religion à la conservation.

Ni l'introduction de la monnaie, ni les aides publiques au développement, encore moins les exigences de l'Etat de droit n'ont pu fondamentalement modifier la relation particulière reliant les communautés à leurs patrimoines fonciers. Difficile de vouloir mettre en orbite le droit positif (caractérisé par son individualisme), dans un repère de standards et de valeurs communautaristes. Difficile également, d'opérationnaliser le droit international dans un contexte national dépourvu de consensus sur les mesures juridiques. Difficile enfin, d'imposer le modèle de développement exogène dans un pays où, la majorité des citoyens dépendent exclusivement de l'agriculture familiale.

Nous avons noté que l'occidentalisation du droit positif béninois a conduit à des amalgames et à des malentendus préjudiciables à la coviabilité socio-écologique. La nature des choses et des êtres ne permet pas de procéder autrement, que de légiférer suivant des valeurs socioculturelles comprises et acceptées, lorsqu'il s'agit des patrimoines fonciers lignagers. Au-delà des raisons religieuses, qu'il est peu probable de dissocier des pratiques des acteurs, la place prépondérante qu'occupe l'endogénéité juridique dans la problématique foncière et environnementale, recommande de remettre en débat, les orientations des politiques et des réformes. La remise en débat des orientations stratégiques des documents, en même temps qu'elle répond à un besoin local en mesures juridiques **(1)**, donne sens à la sécurisation des maîtrises foncières et environnementales endogènes et de leurs systèmes d'autorité traditionnelle **(2)**.

### **1 - Un besoin local de sécurisation des maîtrises foncières et environnementales**

Depuis la colonisation, deux principaux outils de sécurisation foncière ont été institués : le titre foncier et le certificat foncier rural. On connaît assez l'infortune du titre foncier qui en réalité n'était pas conçu pour sécuriser les terres des indigènes mais plutôt les concessions européennes. Par la suite, le législateur néocolonial aura vainement tenté d'intégrer, à travers le certificat foncier rural, les terres rurales dans le nouveau régime foncier mais la logique marchande qui entoure les mécanismes de sa création et de son obtention n'ont pas rencontré l'adhésion des populations rurales. La sécurisation foncière par le certificat foncier rural, mieux que par le titre foncier, constitue cependant une révolution dans la prise en compte de la dimension sociale du foncier rural mais cet outil demeure une opération inachevée.

Observées à partir des référents du droit étatique, les maîtrises foncières et environnementales endogènes et leurs systèmes d'autorité traditionnelle n'ont pas pu être appréhendées dans toutes leurs dimensions socioculturelles et écologiques. Malgré la promiscuité de l'endogénéité juridique d'avec le droit étatique, celle-ci demeure dans les faits le mode dominant de l'encadrement des rapports des communautés rurales aux milieux. La gestion patrimoniale et la défense de l'intégrité des patrimoines fonciers communs restent encore vivaces dans l'esprit et dans les pratiques des communautés. Le problème fondamental reste de définir la marge de manœuvre à accorder aux communautés rurales dans les documents de politique et de réforme pour qu'elles décident par elles-mêmes, des

modes de sécurisation de leurs maîtrises foncières et environnementales et de leurs systèmes d'autorité.

L'argument selon lequel, les coûts exorbitants et la complexité des procédures d'obtention du titre foncier expliquent l'inaccessibilité de l'outil ne tient pas devant la violence psychologique subie par les populations pour son adoption et son appropriation. D'ailleurs, le plan foncier rural qui a été institué pour remédier aux contraintes de coût et de procédure, n'a pas non plus obtenu la grande adhésion. Passé les moments d'euphorie, les résultats en termes de nombre de certificats fonciers ruraux délivrés et retirés par les ayants droit, sont plutôt décevants et ce, malgré l'allègement de la procédure et la réduction des coûts à la limite de la gratuité. Au-delà donc, des coûts prohibitifs et des procédures complexes, ce sont le libéralisme et l'individualisme qu'incarnent le titre foncier et le certificat foncier rural qui sont en cause. Le plan foncier rural, spécialement conçu par le législateur de 2007 pour le milieu rural, n'a pas pu rendre compte de toutes les maîtrises foncières et environnementales endogènes. La tendance de l'outil à réduire les maîtrises foncières et environnementales aux catégories de la propriété foncière civiliste constitue le handicap majeur de son acceptation sociale. Cette propension du certificat foncier rural vers le marché, le rend impropre à appréhender tous les arrangements sociaux des systèmes juridiques endogènes, leurs systèmes d'autorité ainsi qu'à préserver la dimension religieuse des terres et des ressources naturelles.

La problématique foncière et environnementale en milieu rural reste entière dès lors que le législateur ne peut assurer une garantie de sécurité aux diverses maîtrises foncières et environnementales endogènes ni prévenir et régler efficacement les conflits foncier-environnementaux suivant des logiques locales. Nous avons observé dans certains villages, que l'outil plan foncier rural a plutôt été un facteur d'accentuation des tensions sociales. Le cas du village de Dani est assez illustratif à ce propos. Créé vers 1950 par un chasseur du groupe sociolinguistique idaasha (une variante du Nagot), le village de Dani est essentiellement constitué de migrants agricoles. La mise en place d'un nouveau système d'autorité traditionnelle (un chef par lequel transitent les demandes d'installation en direction de la collectivité Otaa et du roi de Savè) et l'élection d'une autorité moderne (chef du village) n'ont pas été suivies d'une mutation des maîtrises spécialisées accordées aux migrants agricoles vers des maîtrises exclusives. Les rapports foncier-environnementaux entre les migrants agricoles et la collectivité Otaa (détentrices des droits exclusifs originels) sont restés des rapports de dépendance sous-tendus par des velléités d'affranchissement, au fur et à mesure de l'expansion démographique du village. Du paiement de rentes annuelles sur les productions agricoles à l'origine, les rapports fonciers des autochtones et des allochtones ont évolué vers des loyers payés par an et par hectare. L'interdiction de planter des arbres est levée mais la plantation ne concerne exclusivement, que les anacardiens, certainement pour permettre aux migrants de faire face à l'augmentation des loyers. La volonté des migrants de s'affranchir de cette dépendance a déclenché en 2007, de graves conflits entre ceux-ci et la collectivité Otaa, entraînant la destruction des cultures et l'abattage des animaux domestiques à Dani. L'affaire est toujours pendante devant le tribunal de première instance d'Abomey.

Du fait des conflits de limites des terroirs villageois et des patrimoines fonciers lignagers, le village de Borodarou (Gogounou) a vu son plan foncier rural invalidé et les villages d'Itagui (Dassa), d'Amou (Savalou), de Glahousa et Dèwèmè Daho (Dangbo) et d'Effèountè (Kétou) ont eu le processus d'élaboration du plan foncier rural suspendu (MCA, 2010). Nous résumons dans l'encadré n°4 ci-dessous, quelques cas de suspension des plans fonciers ruraux par suite de conflits.

*La lettre du coordonnateur du projet « 300 PFR » en direction du maire de la commune de Dassa est éloquente : « Nous avons le regret de vous informer que le village Itagui, bénéficiaire du plan foncier rural dans le cadre du Programme MCA Bénin, est déclaré zone conflictuelle vu l'ampleur des revendications foncières, notamment avec le village voisin de Kèrè. Toutes les tentatives des autorités de la commune de Dassa dont vous êtes l'exécutif pour régler le problème s'étant soldées par un échec, vous constatez ainsi avec nous l'impossibilité de conduire à terme les opérations PFR dans cette localité ».*

*Un autre cas est celui du village de Tanga dans la commune d'Allada. L'équipe chargée d'élaborer le diagnostic foncier a conclu « Qu'il sera impossible de réaliser le plan dans ce village car après les différents constats faits dans le village et les éclaircissements obtenus auprès des responsables de la Coopérative d'Aménagement Rural du village de Hinvi et de l'Union Régionale des Coopératives d'Aménagement Rural, on peut affirmer que les terres du village Tanga sont sous la gestion de l'Union Régionale des Coopératives d'Aménagement Rural, zone considérée comme patrimoine de l'Etat ».*

*Un autre responsable chargé de la réalisation des plans fonciers raconte sa mésaventure en ces termes : « Sans les villages de Sonnou-Peulh et Sonnou-Bariba dans la commune de Banikoara, l'assemblée générale d'installation de la Section Villageoise de Gestion Foncière de Sonnou-Bariba, aurait été troublée par certains individus hostiles à la réalisation du plan foncier rural (PFR) dans le village. Ils sont venus dissuader, en présence de nos animateurs, une partie de l'assemblée d'accepter de poursuivre nos activités dans le village. Leur manœuvre était guidée par la peur de se voir déposséder, à la réalisation du PFR, de leurs droits de propriété foncière dont ils ont conscience de la précarité. Certains participants ont aussitôt suspendu leur participation à l'assemblée et la section mise sur pied ne comportait que les membres du camp favorable à l'établissement de l'outil dans le village. Les mêmes fauteurs de troubles sont venus, quelques jours plus tard, perturber l'installation de la Sous-Commission de Gestion Foncière de l'Arrondissement d'Ounet qui devait compter un représentant des Sections Villageoises de Gestion Foncière de Sonnou-Bariba et Sonnou-Peulh. Ils ont, à cette séance, rallié les membres de la Section Villageoise de Gestion Foncière de Sonnou-Peulh à leur cause, à travers des menaces d'exproprier ces derniers de leurs terres, si jamais ils ne défendent pas la même cause qu'eux ».*

**Encadré 4 :** Quelques cas de suspensions des opérations du plan foncier rural

**Source :** MCA Bénin, *Rapport trimestriel d'activités 2009-2010*, p. 19.

La plupart des conflits reposent sur des considérations d'appartenance lignagère ou de groupes sociolinguistiques. Les tentatives de morcellement des patrimoines fonciers lignagers, de transformation des maîtrises spécialisées en maîtrises exclusives et absolues et la méconnaissance des emprises territoriales des communes ont été autant de facteurs ayant entravé le processus de sécurisation foncière par le plan foncier rural. La situation est assez différente dans plusieurs villages notamment, dans le sud du pays où, du fait de la pression foncière, les populations avaient déjà procédé à l'individualisation de leurs patrimoines lignagers et à la marchandisation des terres rurales.

Cette tendance libérale n'affranchit pas ces terres individualisées de conflits fonciers sur fonds de revendications anciennes. On en revient encore, à la capacité de ces outils à assurer la

sécurisation foncière et environnementale des populations dans un contexte où prédominent les systèmes juridiques endogènes. Beaucoup de terres rurales, périurbaines et urbaines sont encore sous emprise de l'endogénéité juridique. Dans ces conditions, il est important que les politiques et réformes leur consacrent une attention particulière pour assurer la légitimité et l'objectivité des mesures juridiques.

Le foncier rural, comprenant essentiellement les terres agricoles et les réserves foncières et environnementales, constitue ainsi, un déterminant pertinent des politiques et réformes publiques sans lequel, toute régulation juridique est pure fiction. La détermination des caractéristiques fondamentales du foncier rural et leur prise en compte dans les orientations de politique et de réforme donne sens aux mesures de protection des milieux dans un environnement socio-culturel et écologique adapté.

## **2 - Des réformes qui font sens dans un contexte socio-économique adapté**

La pertinence des politiques et des réformes réside dans les capacités sociale et économique intrinsèques des populations à assumer pleinement par elles-mêmes, des obligations auxquelles elles ont souscrit dans le cadre de la préservation de leurs espaces fonciers. Un contexte socio-économique imposé par des financements extérieurs sera toujours une contrainte majeure pour la mise en œuvre des actions publiques.

La capacité intrinsèque des acteurs à participer aux réformes publiques est fonction des conditions de vie socio-économique des populations c'est-à-dire, de leurs capacités à honorer, dans des conditions économiques et psychologiques autonomes, leur part d'obligation lors de la mise en œuvre d'une régulation publique. Le constat est que, toutes les politiques et réformes publiques ont été réfléchies suivant une logique économique et sociale bien distincte de celle des populations rurales. C'est cela qui constitue la première source de leur échec car, la mise en œuvre des politiques et réformes foncières suivant une logique marchande induit des coûts économiques et sociaux auxquels les populations ne sont pas forcément préparées ou qu'elles ont du mal à supporter. Le caractère libéral des politiques et réformes en rajoute à la violence psychologique exercée sur les populations à qui il est explicitement, demandé de se départir de leurs valeurs et standards et d'adopter des modes de vie non conformes à l'agriculture familiale de subsistance.

La promotion des cultures de rente comme le coton, obéit à cette logique libérale dans laquelle les pouvoirs publics projettent malgré elles, les communautés rurales. Le choix de cette culture est l'apanage de l'Etat alors que, toutes les externalités négatives de leur production sont entièrement à la charge des « cotonculteurs ». Les cultures de rente ont modifié l'environnement économique de l'agriculture familiale mais celle-ci demeure malgré tout, le modèle dominant de production. Dans la production agricole, pastorale, halieutique et cynégétique, tout se ramène à la famille (nucléaire ou élargie) où les questions foncières sont toujours à l'ordre du jour des débats entre les différentes composantes des communautés villageoises.

Les modes de vie sont demeurés les mêmes. Les habitudes alimentaires aussi. Le lien étroit entre le mode de vie ou les habitudes alimentaires des populations est établi. C'est à ce niveau que des besoins en mesures juridiques se font sentir. La régulation publique ne devient alors pertinente, que si elle prend en compte le déterminant économique qui projette les populations dans le type d'agriculture répondant à leurs besoins d'alimentation, de santé, de logement et d'instruction.

La forte propension des administrations étatiques à introduire des innovations techniques et technologiques de nature à faire disparaître les modes endogènes de vie et d'alimentation au profit des produits d'exportation présente un danger pour ces populations. Des variétés de semences "*dites améliorées*" sont introduites dans les villages pour assurer dit-on, la sécurité alimentaire des populations. L'accès à ces semences améliorées n'est pas à la portée de toutes les bourses et leur efficacité et rentabilité sont fortement dépendantes d'intrants agricoles importés.

A ces contraintes, s'ajoute également la disparition des semences locales dont la résistance aux parasites est prouvée avant l'invasion des parasites propres aux semences cotonnières et vivrières importées. La forte teneur des produits vivriers en intrants agricoles constitue un danger quotidien. Tous les produits vivriers sans exception, contiennent des principes actifs des intrants agricoles notamment des pesticides dont plusieurs sont interdits d'usage en Europe.

La pertinence des politiques et réformes réside donc dans la capacité du législateur à extraire les communautés rurales de cette chaîne de dépendance économique artificielle qui les appauvrit davantage et les éloigne autant de leurs habitudes alimentaires. Nous avons déjà montré que le coton n'enrichit pas son producteur. Au contraire, cette culture pourvoyeuse de devises importantes pour l'Etat et ses alliés, a fortement contribué à la paupérisation des communautés productrices, à la dégradation de leur état de santé et aux crises écologiques dans les patrimoines fonciers lignagers et dans toutes les aires protégées du Bénin.

Il est grand temps, dans l'intérêt supérieur de la nation béninoise et de l'humanité, d'arrêter la production du coton car, ses effets néfastes sur l'homme et sur les écosystèmes sont prouvés. Mais dans le contexte économique actuel du pays, l'arrêt de la culture cotonnière est une illusion du fait de l'implication directe de l'Etat central dans sa production. Notre pessimisme est d'autant plus grand que les politiques agricoles nationales sont résolument tournées vers l'accroissement de la production cotonnière plutôt que de tenir compte de l'urgence écologique déjà déclarée et des menaces à la sécurité alimentaire.

La question est de savoir si les politiques et réformes peuvent savoir raison garder en s'adaptant aux conditions socio-économiques voulues par les communautés et les extraire des modes de vie tournés vers l'occident. En d'autres termes, le droit positif peut-il transcender une politique dont les racines sont profondément ancrées dans un néocolonialisme encore plus pernicieux que le colonialisme ?

La création d'un environnement socio-économique propice pour des régulations foncières et environnementales pertinentes est tributaire de la volonté du législateur de se soustraire d'un mode de développement libéral et fortement dépendant des ressources naturelles. La régulation est pertinente lorsqu'elle n'est pas vécue comme une violence psychologique ou culturelle. Les groupes sociolinguistiques peuvent très bien accepter la violence légitime lorsque les mesures juridiques reflètent bien des valeurs et standards partagés. La violence légitime acceptable est celle qui se limite au droit de gestion intentionnelle et non celle qui se substitue aux désidératas des communautés pour lesquelles des mesures juridiques sont édictées.

En fin de compte, nous en déduisons que la pertinence des régulations publiques repose sur la prise en compte dans les politiques et réformes foncières et environnementales des valeurs patrimoniales des communautés rurales et sur la capacité de l'Etat et des communes (au nom



du principe de subsidiarité) à encadrer les comportements des citoyens dans la mise en œuvre des actions publiques foncières et environnementales.

La régulation capable de prendre en charge les intérêts des communautés et de contrôler la mise en œuvre de la régulation publique est le fruit de recherches empiriques exhaustives que le cadre de ce travail ne peut suffire à réaliser. Cependant, l'étude de la problématique foncière et environnementale dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé et dans les deux principales réserves de biosphère de la Pendjari et du W constitue un début de recherche juridique dans une perspective de légitimité des mesures juridiques tout au début de leur formulation et de leur adaptation permanente aux réalités du terrain. Le droit commun donne aux politiques et réformes leur pertinence. Il est la résultante des mesures juridiques provenant des différentes échelles de régulation (communautés, communes et Etat). La proposition d'un modèle de formulation du droit commun est présentée dans la section suivante.

## **B - Les domaines immobiliers de l'Etat : deuxième maillon des politiques et réformes**

Le domaine forestier de l'Etat et des collectivités territoriales constitue le deuxième maillon des politiques et des réformes foncières environnementales. La défense de l'intégrité physique des patrimoines forestiers nationaux et de leurs ressources biologiques, participent à l'équilibre des mesures de régulation juridique foncière et environnementale **(1)** dès lors que l'Etat et les collectivités décentralisées jouent leurs rôles de régulation et se partagent des droits et des obligations au nom du principe de subsidiarité **(2)**.

### **1 - La défense de l'intégrité des domaines forestiers de l'Etat et des communes**

Au-delà des discours législatifs et réglementaires, la défense de l'intégrité des domaines forestiers doit se traduire par des actions publiques concrètes de nature à stopper toute action préjudiciable à leurs ressources biologiques. En effet, le patrimoine forestier de l'Etat fait l'objet d'une double attaque de son intégrité physique et de ses ressources biologiques par l'installation des champs, les exploitations forestières et la transhumance notamment.

La réhabilitation des emprises territoriales des patrimoines forestiers de l'Etat constitue une priorité de régulation. Les limites du domaine forestier doivent être clairement identifiées et balisées pour enlever toute confusion avec les emprises spatiales des patrimoines fonciers communs. Le balisage des limites du domaine forestier permet de connaître leur assiette et leur nombre afin de déterminer les défis normatifs à relever pour assurer l'intégrité physique des forêts classées, des parcs nationaux et autres périmètres de reboisement. Alliée à la défense de l'intérêt écologique qui assure la viabilité des espèces de faune et de flore, la défense de l'intégrité physique des domaines forestiers permet d'opérer des changements qualitatifs et quantitatifs dans le domaine forestier de l'Etat.

La défense de l'intégrité physique de son domaine forestier, suppose de la part de l'Etat, qu'il a pleinement conscience, au-delà des papiers, du nombre et des superficies exacts de ses possessions forestières. Dégradés ou non, occupés ou non, les patrimoines forestiers de l'Etat sont à répertorier afin de connaître leurs coordonnées géographiques exactes. Les mesures juridiques pour la défense de l'intégrité physique du domaine immobilier de l'Etat doivent se traduire par des normes exprimant la violence légitime. C'est cette violence légitime qui peut donner sens à la cogestion de ces patrimoines forestiers de l'Etat. On ne peut en effet, cogérer dans l'incertitude des statuts réels de ces domaines forestiers. On l'a vu dans nos développements précédents, que plusieurs patrimoines forestiers ont complètement disparu du fait de leurs occupations par les communautés riveraines.

Au-delà de l'impuissance de l'Etat, par laxisme ou par manque de moyens financiers, c'est l'absence d'un discours politique suivi d'actions publiques concrètes sur le statut juridique de ces patrimoines forestiers qui est en cause. Tout comme il est aujourd'hui impossible de remettre en cause l'avènement de l'Etat moderne, le principe d'intangibilité des emprises territoriales des domaines forestiers de l'Etat doit être définitivement fixé dans la psyché collective des citoyens béninois. Ceci conduit à régler la question des revendications foncières anciennes des populations ayant déjà conduit à la disparition notamment, des forêts classées de Birni (3200 ha), de Bassila (2500 ha) et de Savalou (1015 ha) et des périmètres de reboisement des Tanékas (1090 ha) et de Natitingou (203 ha). Dans cette entreprise de sécurisation de ses patrimoines forestiers, l'Etat doit s'assurer de la collaboration des communes dont les ressorts territoriaux comprennent ces domaines immobiliers.

## **2 - De la subsidiarité dans la gestion du domaine forestier de l'Etat**

Le législateur béninois a prévu comme élément constitutif du domaine privé immobilier des collectivités territoriales, un domaine forestier pour ces entités (Art. 86 code foncier et domanial). A priori, il s'agit d'une évolution législative majeure permettant aux communes de s'investir davantage dans la défense de l'intérêt écologique. Dans la pratique cependant, le patrimoine forestier des communes est inexistant et l'Etat n'a pas transféré aux communes les domaines forestiers relevant de leur ressort territorial.

Notre propos n'est pas de défendre le transfert immédiat des domaines forestiers de l'Etat vers le patrimoine forestier des collectivités locales. Les communes riveraines des aires protégées et des forêts classées ne sont pas encore préparées pour cela pour des raisons de manque d'expertises, de moyens financiers et de gouvernance. Celles-ci n'arrivent déjà pas à exercer leur droit de gestion intentionnelle sur les patrimoines forestiers des communautés rurales, comme c'est le cas des communes riveraines des massifs forestiers et des réserves de biosphère de la Pendjari et du W Bénin. Cependant, au nom du principe de subsidiarité descendante qui donne sens à la décentralisation, l'affirmation du droit de gestion intentionnelle des collectivités territoriales sur ces aires protégées devrait se traduire concrètement dans les mesures législatives et réglementaires et sur le terrain par plus de responsabilités et de renforcement des capacités dans la gestion du domaine forestier de l'Etat.

Au lieu d'une mise en œuvre des principes de la décentralisation dans la gestion foncière et environnementale, l'Etat entend plutôt accentuer son autorité sur les communes. Il en est ainsi, lorsque le législateur décide que, le droit de préemption sur toutes les transactions sur les terres rurales appartient à l'Agence National du Domaine et Foncier (Art. 362 code foncier et domanial). Cette disposition législative enlève de sa plus-value à la volonté du législateur de permettre d'avoir des patrimoines forestiers propres. Le droit de préemption accordée à l'ANDF enlève la possibilité aux communes d'engager des négociations directes les détenteurs de maîtrises forestières endogènes pour la constitution de forêts communales pour citer le cas des massifs forestiers du Moyen-Ouémé.

Nous voulons montrer que, cette tendance hégémonique de l'Etat déjà signalée dans les patrimoines fonciers lignagers est un phénomène qui n'a pas épargné les communes. Créer les bases de la viabilité et du développement des communes, est déterminant pour la pertinence des politiques et réformes publiques. Dans cette perspective, le législateur doit accorder plus de responsabilités aux communes dans la gestion foncière et environnementale pour joindre le discours législatif ou réglementaire au transfert effectif mais progressif des compétences. Il s'agit par exemple du droit de préemption à reconnaître à la commune pour

la constitution de son patrimoine foncier. Le renforcement des compétences des communes dans la gestion foncière et environnementale rend efficaces les mesures juridiques en même temps qu'il rapproche la gestion intentionnelle des communautés les plus proches des ressources biologiques concernées. C'est le transfert de compétence qui donne sens à la subsidiarité descendante et confine l'Etat dans son rôle régalien de régulateur des actions publiques foncières et environnementales.

## **Section 2 - De la gouvernance des ressources foncières et environnementales**

En fonction des déterminants pertinents que nous avons identifiés plus haut, il est possible d'esquisser un modèle de reformulation des politiques et des réformes publiques adaptées au contexte socio-économique béninois (§1) et de mettre en place des institutions de gouvernance des terres et des ressources naturelles qui répondent aux aspirations profondes des communautés rurales (§2).

### **§1 - De la refondation des politiques et des réformes foncières-environnementales**

Le contexte d'insécurité foncière permanente et de crises écologiques persistantes, nous conduit à proposer une reformulation des politiques et réformes dans la perspective de prendre en compte les déterminants que nous avons préalablement identifiés. Dans cet exercice, nous nous appuyons sur les maîtrises foncières de M. Le Roy et sur les nouvelles perspectives offertes par les maîtrises foncières et environnementales de M. Barrière (A). L'application de ces théories aux massifs forestiers du Moyen Ouémé et aux réserves de biosphère de la Pendjari et du W Bénin nous permet d'aboutir à une proposition de modèle de refondation des documents de politique et de réforme intégrant les systèmes juridiques endogènes dans un ancrage juridique et institutionnel qui prend en compte la décentralisation et les principes de l'Etat de droit (B).

#### **A - De nouveaux paradigmes à introduire dans le droit béninois**

Le débat sur la relecture des droits fonciers africains suivant de nouveaux paradigmes est loin d'être clos, tant l'influence de la vision libérale du droit reste encore fortement ancrée dans l'esprit du législateur béninois. Pourtant, le droit étatique a montré ses limites quant à appréhender et prendre en charge la problématique foncière rurale dans toutes ses dimensions physique et spirituelle. Pour y remédier, des auteurs ont pris pour cible, l'approche propriétaire du foncier et lui ont reproché ses écarts d'avec la société et donc sa fictivité. Nous nous intéressons particulièrement aux théories d'auteurs français qui ont proposé une nouvelle lecture des droits africains pour solutionner la problématique foncière : E. Le Roy avec sa théorie des maîtrises foncières (1) et celle évolutive de Olivier Barrière sur les maîtrises foncières et environnementales (2).

#### **1 - Les maîtrises foncières : une révolution dans la lecture des droits fonciers africains**

Le Professeur E. Le Roy a estimé que le foncier est conçu dans l'Afrique traditionnelle comme « une relation "imaginée" entre les hommes à propos de l'espace et qui n'existe que selon des conventions qui s'inscrivent dans les systèmes d'idées avant d'être matérialisées dans l'espace social »<sup>446</sup>. Le droit foncier est, pour l'auteur, « la somme des virtualités réalisées et réalisables de maîtrise et d'utilisation de l'espace ». Il part du principe de l'imbrication possible des catégories de régulation endogènes dans celles du droit étatique pour définir un modèle matriciel de vingt-cinq (25) maîtrises foncières (cf. tableau n°30) obtenues à partir d'un croisement de modes d'appropriation en axe horizontal et de modes de cogestion en axe

<sup>446</sup> E. Le Roy et al, *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, op. cit., p. 11.

vertical. Cette matrice sous-tend le dépassement de la logique binaire qui oppose l'endogénéité juridique au droit étatique, c'est-à-dire, entre la propriété foncière et les droits fonciers traditionnels et aboutit à un entre-deux juridique dans lequel peuvent s'accommoder des maîtrises indifférenciée et absolue du droit étatique et des maîtrises prioritaire, spécialisée et exclusive relevant des systèmes juridiques endogènes.

Tableau 30 : Les régulations possibles dans les rapports de l'homme à la terre par les maîtrises foncières

| <b>Mode d'appropriation</b>                    | Maîtrise indifférenciée ( <i>chose</i> ) ; droit d'accès | Maîtrise prioritaire ; ( <i>avoir</i> ) ; droits d'accès et d'extraction | Maîtrise spécialisée ; ( <i>possession</i> ) droits d'accès, d'extraction et de gestion | Maîtrise exclusive ( <i>propriété fonctionnelle</i> ) ; droits d'accès, d'extraction et de gestion | Maîtrise exclusive absolue ( <i>bien</i> ) ; droit d'user et de disposer » donc d'aliéner |
|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Modes de co-gestion</b>                     | 1                                                        | 2                                                                        | 3                                                                                       | 4                                                                                                  | 5                                                                                         |
| <b>PUBLIC A</b> commun à tous                  | A 1                                                      | A 2                                                                      | A 3                                                                                     | A 4                                                                                                | A 5                                                                                       |
| <b>EXTERNE B</b> commun à n. groupes           | B 1                                                      | B 2                                                                      | B 3                                                                                     | B 4                                                                                                | B 5                                                                                       |
| <b>INTERNE-EXTERNE C</b> commun à deux groupes | C 1                                                      | C 2                                                                      | C 3                                                                                     | C 4                                                                                                | C 5                                                                                       |
| <b>INTERNE D</b> commun à un groupe            | D 1                                                      | D 2                                                                      | D 3                                                                                     | D 4                                                                                                | A 5                                                                                       |
| <b>PRIVE E</b> propre à une personne           | E 1                                                      | E 2                                                                      | E 3                                                                                     | E 4                                                                                                | E 5                                                                                       |

**Source :** E. Le Roy et al, *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, 73.

La théorie des maîtrises foncières de E. Le Roy est essentiellement bâtie sur l'enrichissement du modèle du droit foncier étatique, à partir des modes endogènes de régulation foncière. L'idée de rapprocher des droits fonciers endogènes des catégories du droit foncier du régime civiliste français était déjà présente dans la législation coloniale. Elle avait consisté à tirer les droits locaux vers des formes admises par la littérature juridique d'alors en espérant, que l'accessoire (droits traditionnels) suivrait le principal (droit colonial). Ce fut le cas avec le décret n° 55-580 du 20.5.1955 portant réorganisation foncière et domaniale en AOF et AEF (AOF, 1956 : 1806). Ce décret était pris, dans le sens de transformer progressivement les droits traditionnels en droits modernes. La théorie des maîtrises de M. Le Roy rompt cependant avec une lecture civiliste des droits africains mais ne s'en détache pas de façon univoque, lorsqu'on considère l'angle par lequel les droits fonciers traditionnels ont été observés. Tout comme au cours de la période coloniale, les droits fonciers traditionnels sont observés ici, à partir des référents exogènes. Ceci ne manquerait pas d'introduire certains biais liés à une culture juridique longtemps défendue par l'auteur lui-même, avant son virage spectaculaire vers des recherches sur les droits africains.

La direction de l'observation des droits traditionnels demeure la même. Seul le sens de propulsion des droits traditionnels vers les droits modernes a changé. Or, nous devons avoir présent à l'esprit, que nous sommes dans un contexte foncier particulier marqué par des préjugés et complexes juridiques d'une part et par la volonté ferme des communautés de défendre l'intégrité des patrimoines fonciers communs. Nous ne dénisons pas la pertinence des maîtrises foncières telles que identifiées mais, leur intérêt ne peut se limiter à leur rattachement aux catégories du droit foncier français, ni à la seule problématique foncière.

Le droit foncier béninois doit pouvoir se lire et se réécrire de façon autonome en se fondant sur l'endogénéité dont la juridicité peut être prouvée dans un Etat de droit et dans un contexte où l'urgence écologique déclarée est prise en considération. Nous estimons, qu'il est opportun de rechercher des maîtrises foncières endogènes qui serviraient de fondation à la construction du droit foncier national et non des catégories de droits fonciers à incorporer dans les catégories d'un droit étatique préexistant. Il ne s'agit donc pas d'une question d'enrichissement du droit étatique par des catégories de droits traditionnels longtemps occultés par le colonisateur et par le législateur indépendant. Il s'agit plutôt de l'affirmation de l'identité du droit à partir des catégories des droits traditionnels pour assurer la souveraineté juridique du pays.

Le droit dont il est question est construit à partir du local vers le global sur la base de consensus sur les régulations juridiques endogènes. Il ne s'agit donc pas d'un enchemisage du droit mais d'une déconstruction du droit étatique pour sa reconstruction à partir des référents endogènes dans un contexte d'insécurité foncière et de crises écologique. La lecture des droits fonciers doit alors s'ouvrir à la problématique environnementale pour que l'analyse en soit complète. Le foncier et l'environnement ne sont pas dissociables dans le contexte béninois. L'endogénéité juridique englobe à la fois la problématique foncière et environnementale.

Une démarche logique de construction des catégories de régulation juridique foncière nationale s'appuierait sur les échelles de régulation dominantes en termes d'assises foncières et d'acteurs dont l'exclusion du jeu foncier entraînerait inéluctablement l'échec des mesures juridiques. Nous avons montré dans nos développements précédents que le droit étatique n'est pas appliqué et qu'il fallait dépasser la fiction juridique pour un droit de la pratique, un droit faisant consensus parce que négocié au niveau local. Nous avons aussi montré qu'au plan quantitatif, les patrimoines fonciers communs et leurs systèmes d'autorité étaient les déterminants objectifs de base des politiques et réformes publiques foncières. Certes, la remise en cause de la forme actuelle de l'Etat n'est plus envisageable. Mais le droit positif pour une gestion consensuelle et durable des terres et des ressources naturelles, peut être revu et réadapté aux réalités socioculturelles du pays et prendre en charge les crises écologiques engendrées par le modèle de développement de type libéral.

Dans ce schéma, si les maîtrises foncières, telles que Etienne Le Roy les définit, constituent une rupture fondamentale dans la lecture des droits fonciers africains et une source d'inspiration pour des recherches empiriques de pointe, il demeure qu'il y manque une dimension environnementale indissociable au foncier béninois que nous retrouvons dans la théorie des maîtrises foncières et environnementales de M. Barrière.

## **2 - Les maîtrises foncière-environnementales : une perspective juridique foncière ouverte sur l'environnement**

La théorie des maîtrises foncières et environnementales découle de l'identification d'un concept novateur par O. et C. Barrière : le *"foncier-environnement"*. Ils le définissent comme : « *les rapports entretenus entre les hommes, (...) à propos de la gestion, de l'exploitation, du prélèvement des ressources naturelles renouvelables et de la préservation de la biodiversité* »<sup>447</sup>. L'approche préconisée par Barrière se différencie de la théorie des maîtrises foncières de M. Le Roy (présentée supra) en ce qu'elle ne dissocie pas le foncier (en tant que support) de sa dimension environnementale ou écologique et, que les maîtrises foncières et environnementales sont d'abord observées de l'intérieur des systèmes dont elles émanent. La

---

<sup>447</sup> O. Barrière et C. Barrière. *Le foncier-environnement*, op. cit., 1997, p. 43.



lecture des droits fonciers endogènes de O. Barrière et al. permet de parvenir à une gestion conservatrice des ressources naturelles renouvelables sur la base de la prise en considération de l'espace-ressource (ou des espaces-ressources pour tenir compte de la multifonctionnalité d'un même fond), des pouvoirs des hommes sur les espaces et les ressources, de la cogestion des ressources naturelles et des maîtrises foncières et environnementales nécessaires à la régulation des pratiques des acteurs. Cette approche répond parfaitement à l'idée que se font les communautés rurales sur leurs patrimoines fonciers ; le foncier (comme support) est indissociable des éléments biotiques et abiotiques (ressources naturelles et ressources spirituelles) qu'il supporte.

La notion "*d'espace-ressource*" identifiée par ces mêmes auteurs justifie d'aller au-delà des simples maîtrises foncières pour appréhender toutes les différentes catégories de droits fonciers endogènes en lien avec les utilités du fonds et en fonction des différents arrangements sociaux relatifs à l'accès ou au contrôle de la ou des ressources. La notion d'espace-ressource est ainsi dégagée pour mettre en relief ce lien intangible entre le foncier et l'écologie. D'après Barrière, "*l'espace-ressource se dégage de l'étroite union de la ressource avec son milieu physique*" et "*s'exprime dans la spatialisation géographique de la ressource, sa situation, sa place physique dans le géosystème*"<sup>448</sup>. L'espace-ressource correspond alors, à la combinaison d'un lieu avec un élément naturel renouvelable, ayant un caractère de ressource sur lequel s'exerce le pouvoir des acteurs fonciers. Les jeux de pouvoirs se jouent donc autour des espaces-ressources à travers des maîtrises foncières et environnementales dont le but est d'assurer par des règles, l'encadrement des pratiques des acteurs dont les rapports s'expriment à travers une cogestion des ressources naturelles renouvelables. Des espaces géopolitiques d'échelles différentes impliquant autant de niveaux de décisions viennent se superposer aux espaces-ressources. Ils indiquent des maîtrises de gestion intentionnelle des différentes catégories d'autorité dont la finalité est l'élaboration des conventions locales ou des chartes de territoire qui traduisent des modes consensuels de gestion des terres et des ressources naturelles.

Les pouvoirs des acteurs sur la ou les ressources déterminent un type ou des types particuliers de maîtrises foncières et environnementales. Mme et M. Barrière dégagent cinq types maîtrises foncières disposant chacune d'une à six fonctionnalités qui correspondent chacune à un « droit de » passage, de prélèvement, d'exploitation, d'exclusion, d'aliénation ou de gestion intentionnelle dont les variations sont fonction du niveau de contrôle du territoire ou de l'accès à la ressource. Ces auteurs identifient cinq types de droits corrélés aux différentes maîtrises foncières-environnementales. Les droits sont présentés du plus simple au plus complexe en fonction des obligations qui s'y rattachent. Le même espace foncier pouvant contenir plusieurs acteurs ayant des droits et des obligations différents. Ainsi, le droit de passage correspond à une "maîtrise minimale". Le droit de passage induit à la charge de son bénéficiaire, une obligation de traverser l'espace concerné sans exercer des actions de nature à changer significativement la physionomie initiale du milieu.

Le droit de prélèvement ou de cueillette a pour contrepartie une "maîtrise prioritaire". Le droit de cueillette ou de prélèvement donne droit à l'accès à certaines ressources naturelles fournies par les espaces fonciers sur lesquels, c'est le premier à se servir qui est prioritaire sur le suivant. Le droit de prélèvement est assorti de l'obligation de ne pas porter atteinte à la régénération de la ressource. Dans la pratique, ce droit correspond au ramassage des bois morts, des amandes de karité (à l'exclusion des fruits de néré, du baobab ou autres essence

---

<sup>448</sup> Ibid., p.10.

plantées de main d'homme qui exclusivement réservés aux titulaires du droit d'exclusion), à la petite chasse et au pâturage lorsque cela n'est pas interdit.

Le droit d'exploitation qui correspond au droit de culture, de pâture, de pêche, de chasse ou forestier, donne lieu à une "maîtrise spécialisée". Ce droit est souvent accordé aux détenteurs du droit d'exclusion, aux migrants agricoles, aux chefs de ménage et aux femmes pour des besoins de production. Ces derniers ont l'obligation de prendre toutes les mesures conservatoires de protection du sol et de gestion durable du milieu dans la durée de l'arrangement social et d'utiliser effectivement l'espace à des fins agropastorales pour subvenir aux besoins de leur famille.

Le droit d'exclusion donne lieu à un "maîtrise exclusive". Le droit d'exclusion appartient généralement aux chefs de lignage ou de famille qui peuvent autoriser ou refuser l'accès à un espace foncier à des personnes le plus souvent allochtones. Les titulaires du droit d'exclusion ont l'obligation d'assurer l'intégrité du patrimoine foncier lignager mais aussi sa capacité à répondre aux demandes en ressources naturelles des membres du groupe sur le long terme à travers règles de contrôle et de gestion internes.

Le droit de gestion intentionnelle relève du pouvoir de régulation de l'Etat et de ses démembrements dont l'action de régulation des pratiques des acteurs assure à la fois la sécurité alimentaire et la défense des intérêts écologiques. Le droit de gestion intentionnelle a pour corollaire la maîtrise intentionnelle obligeant l'Etat ou la collectivité territoriale décentralisée à prendre des mesures juridiques et institutionnelles de sécurisation alimentaire et de défense des intérêts écologiques correspondant à chaque échelle de régulation et où le consensus dans les règles de gestion de de protection est à chaque fois recherché. L'approche de M. Barrière est également centrée sur une gestion patrimoniale des terres et des ressources naturelles. La notion de patrimoine se retrouve dans le concept d'espace-ressource qui selon M. Barrière, n'est pas un bien (Barrière, 1996) mais un patrimoine naturel.

## **B - Les maîtrises foncières-environnementales dans le contexte béninois**

Les maîtrises foncières et environnementales ont été identifiées et expérimentées dans le delta du Niger par O. Barrière comme solution d'une gestion opérationnelle et viable à long termes des ressources naturelles renouvelables par le biais d'une approche de l'intérieur seule capable de saisir et assimiler les structures des rouages internes, les conceptions endogènes, les permanences et les dysfonctionnements du système social<sup>449</sup>. La théorie des maîtrises foncières et environnementales peut être adaptée au contexte béninois notamment, dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé **(1)** et les réserves de biosphère du W et de la Pendjari **(2)**.

### **1 - L'application de la théorie des maîtrises foncière-environnementales aux massifs forestiers du Moyen Ouémé**

Les maîtrises foncières et environnementales sont identifiées en fonction des espaces fonciers et des acteurs en présence. Les espaces fonciers sont constitués en majorité des terres agricoles (champs et jachères), des réserves foncières lignagères, villageoises et inter-villageoises, des plantations privées et communales et des forêts sacrées. Les espaces fonciers correspondent à des espace-ressources agricole, forestier, pastoral, cynégétique, halieutique et religieux.

---

<sup>449</sup> O. Barrière, *Gestion des ressources naturelles renouvelables*, op. cit., p. 22.

Les acteurs du jeu foncier-environnemental sont principalement les chefs de terre (Tem yéro, Baalè), les chefs des chasseurs (Balodè), les chefs de lignage et de famille, les migrants agricoles, les exploitants forestiers, les éleveurs locaux et les transhumants, les services forestiers et les autorités locales (chefs de village, chefs d'arrondissement et maires). A chacun des acteurs fonciers correspondent, en fonction des espaces fonciers considérés, une ou des maîtrises foncières et environnementales spécifiques que nous transcrivons dans le tableau 31 ci-après.

Tableau 31: Les maîtrises foncières et environnementales dans les massifs forestiers

| <div> <div>ACTEURS</div> <div>ESPACES FONCIERS</div> </div> | Autochtones/<br>allochtones | Eleveur | Migrants<br>agricoles | Exploitants<br>forestiers | Chefs de<br>ménage | Chasseurs | Chefs de<br>lignage | Chefs de<br>terre : autres<br>autorités<br>traditionnelle | Chefs de<br>village | Services<br>forestiers | Maires |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------------|---------|-----------------------|---------------------------|--------------------|-----------|---------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------|------------------------|--------|
| Champs individuels                                          |                             |         | Ms                    |                           | Ms                 | Mm        | Mi                  | Mi                                                        | Mi                  | Mi                     | Mi     |
| Champs collectifs                                           |                             | Mm      | Ms                    |                           | Ms                 | Mm        | Me                  | Me                                                        | Mi                  | Mi                     | Mi     |
| Jachères individuelles                                      | Mm                          | Mp      | Mp                    |                           | Mp                 | Mp        | Me                  | Me                                                        | Mi                  | Mi                     | Mi     |
| Jachères familiales                                         | Mm                          | Mp      |                       |                           |                    | Mm        | Me                  | Me                                                        | Mi                  | Mi                     | Mi     |
| Réserves lignagères                                         | Mm                          | Mp      |                       | Ms                        | Ms                 | Mp        | Me                  | Me                                                        | Mi                  | Mi                     | Mi     |
| Réserves villageoises                                       | Mm                          | Mp      |                       | Ms                        | Ms                 | Mp        | Me                  | Me                                                        | Mi                  | Mi                     | Mi     |
| Réserves inter villageoises                                 | Mm                          |         |                       |                           |                    |           | Me                  | Me                                                        | Mi                  | Mi                     |        |
| Forêts sacrées lignagères                                   | Mm                          |         |                       |                           |                    | Me        | Me                  | Me                                                        | Mi                  | Mi                     | Mi     |
| Forêts sacrées villageoises                                 | Mm                          |         |                       |                           |                    |           | Me                  | Me                                                        | Mi                  | Mi                     | Mi     |
| Plantations privées sur<br>patrimoines fonciers<br>communs  |                             |         |                       |                           |                    |           | Me                  | Me                                                        | Mi                  | Mi                     | Mi     |
| Plantations communales                                      |                             |         |                       |                           |                    |           | Mi                  | Mi                                                        | Mi                  | Mi                     | Me     |
| Terres litigieuses                                          |                             |         |                       |                           |                    |           | Mi                  | Mi                                                        | Mi                  | Mi                     | Mi     |

**Légende :** **Mm** : Maîtrise minimale ; **Mp** : Maîtrise prioritaire ; **Ms** : Maîtrise spécialisée ; **Me** : Maîtrise exclusive ; **Mi** : Maîtrise intentionnelle

## 2 - Les maîtrises foncières et environnementales dans les réserves de biosphère : cas de la Pendjari

Le zonage réserve de biosphère de la Pendjari (PAGP 2015-2024), réalisé sur la base (i) du critère 5 de l'article 4 du Cadre Statutaire du Réseau Mondial des Réserves de Faune (Boureima, 2008) ; (ii) des acquis et des leçons tirées du Plan d'Aménagement et de Gestion 2005 et des recommandations de l'Atelier de PAMA (CENAGREF, 2014b), fait apparaître espaces environnementaux. A chaque des espace-environnemental, correspond un ou plusieurs acteurs exerçant une ou plusieurs maîtrises foncières et environnementales se rattachant à des droits essentiellement pour les riverains et l'administration chargée de la faune. Pour l'ensemble des espaces environnementaux, en dehors de l'aire de transition, l'administration chargée de la faune dispose à la fois, de droit d'exclusion et de droit de gestion

intentionnelle. Le tribunal bénéficie de droit de gestion intentionnelle notamment en ce qui concerne son rôle dans la prévention et la répression des atteintes contre les ressources biologiques, l'intégrité du domaine forestier et l'intérêt écologique.

Les autorités communales détiennent également ce droit de gestion intentionnelle en vertu des prérogatives que leur accordent les lois sur la décentralisation en matière d'environnement et du principe de subsidiarité par lequel elles sont amenées à représenter l'Etat central au niveau de leurs territoires de compétence. En vertu de ces différents droits d'exclusion ou de gestion intentionnelle, les autorités judiciaires, communales et l'Etat ont l'obligation de prendre des mesures juridiques ou administratives pour permettre la défense l'intégrité physique du patrimoine environnemental et l'intérêt écologique.

Les communautés riveraines bénéficient des services d'approvisionnement issus de la zone d'exploitation des ressources, de la zone d'occupation contrôlée et de l'aire de transition. Elles bénéficient également des services socio-culturels sur tous les espaces environnementaux abritant les sites sacrés. En contrepartie des droits de passage, d'accès aux ressources et d'exploitation, les communautés riveraines ont l'obligation de conformer les activités socioéconomiques aux objectifs d'utilisation durable et de conservation tels que définis dans le plan d'aménagement et de gestion participatif. Le tableau 32 ci-dessous donne un aperçu des maîtrises foncières et environnementales identifiées suivant les espaces environnementaux et les acteurs.

Tableau 32 : Les maîtrises foncières et environnementales dans la réserve de biosphère de la Pendjari

| <b>Acteurs</b>                                        | <b>Riverains</b> | <b>Transhumants</b> | <b>Chefs de ménage</b> | <b>Chefs de lignage</b> | <b>Chefs de terre</b> | <b>Projet</b> | <b>Tribunal</b> | <b>Maires</b> | <b>Administration de la faune</b> |
|-------------------------------------------------------|------------------|---------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------------------------|
| <b>Espaces Environnementaux</b>                       |                  |                     |                        |                         |                       |               |                 |               |                                   |
| Zone de transition ou aire de coopération             | Ms               | Mp                  | Ms                     | Mi                      | M                     | M             | Mi              | Mi            | Mi                                |
| Zone d'occupation contrôlée                           | Ms               | Mp                  | Ms                     | Mi                      | Mi                    | Mi            | Mi              | Mi            | Me                                |
| Zone tampon                                           | Mm               | Mm                  | Mm                     | Mm                      | Mm                    | Mi            | Mi              | Mi            | Me                                |
| Zone de Conservation ou d'exploitation des ressources | Mp               | Mp                  | Mp                     | Mi                      | Mi                    | Mi            | Mi              | Mi            | Me                                |
| Zones de protection intégrale                         |                  |                     |                        | Mi                      | Mi                    | Mi            | Mi              | Mi            | Me                                |

**Légende :** **Mm** : Maîtrise minimale ; **Mp** : Maîtrise prioritaire ; **Ms** : Maîtrise spécialisée ; **Me** : Maîtrise exclusive ; **Mi** : Maîtrise intentionnelle

## §2 - Un modèle technique pour la formulation de politique et réforme consensuelles

Le droit authentiquement béninois résultera de l'agencement de la multitude de systèmes juridiques endogènes et à mettre en conformité avec les principes de la décentralisation et de l'Etat de droit pour aboutir à un droit hybride par emprunt de certaines valeurs exogènes compatibles. Il s'en suit une double hybridité juridique : une hybridité juridique interne aux systèmes juridiques endogènes et une hybridité relative à la coexistence de l'endogénéité juridique d'avec le droit positif d'obédience coloniale. Il ne s'agit plus d'un dualisme mais d'une hybridité de consensus nécessaire à la construction d'un droit commun. Dans cette dynamique, une démarche de formulation de politique et de réforme consensuelles est proposée (**A**). A partir de cette démarche qui prend en compte les espaces de légitimité et de légalité, un outil de formulation du droit commun est dégagé suivant un mécanisme de

triangulation déterminant l'éligibilité des normes endogènes et étatiques dans la sphère de régulation juridique **(B)**.

## **A - Une démarche de formulation des politiques et réformes**

La démarche méthodologique que nous proposons repose entièrement sur un modèle de formulation des politiques et réformes foncières et environnementales prenant en charge l'espace de juridicité endogène pour aboutir à la définition d'une aire de jonction des mesures juridiques de régulation **(1)**. Cette démarche de l'identification des régulons juridiques endogènes vers la construction des normes générales en passant par les droits de gestion intentionnelles des pouvoirs publics. Il ne s'agit pas d'une légitimation des normes du droit étatique mais d'une construction juridique qui part du local vers le global pour donner naissance à des normes nationales obtenues sur la base d'un consensus. Il s'agit concrètement d'une légalisation des légitimités locales dont les régulons juridiques ont pu franchir la grille de juridicité et qui pour cela, respectent les principes de la décentralisation et les exigences de l'Etat **(2)**.

### **1 - De l'espace de juridicité endogène à la définition d'une aire de jonction des mesures juridiques de régulation**

En partant des valeurs et des standards des groupes sociolinguistiques, il est possible de dégager une typologie des règles et des pratiques endogènes prégnantes et faisant consensus au sein des espaces-ressources concernés. Appliquée aux réserves lignagères ou villageoises et aux réserves de biosphères, l'opération de définition des espaces de juridicité conduit à l'identification des régulons endogènes dont la juridicité est établie et reconnue par tous les acteurs. Le consensus est déterminant autour de ces régulons pour garantir plus tard, des négociations plus larges à l'échelle des communes ou de l'Etat. En effet, des similitudes tout comme des divergences peuvent s'observer à l'échelle de plusieurs groupes sociolinguistiques ou à l'échelle des villages ou des communes.

La convergence au niveau des régulons dégagés constituent des acquis sur lesquels des normes générales seront établies. En revanche, des concertations seront nécessaires pour aplanir les points de divergences au niveau des certaines pratiques contradictoires même au niveau de l'échelle locale de régulation juridique. Ceci permet d'aboutir à une réinterprétation des régulons dans le sens de leur adaptation à l'évolution du contexte politique, économique et socioculturel. La formulation des normes endogènes prendra ainsi en compte, des régulons sur lesquels le consensus est déjà établi et ceux des régulons sur lesquels un travail de réadaptation aura été nécessaire avant leur intégration dans le dispositif local de régulation juridique. Ce sont ces mesures juridiques obtenues à partir des régulons juridiques endogènes qui serviront d'assiette à la régulation juridique nationale.

Concrètement, on peut prendre deux exemples de régulation endogène pour expliciter le modèle aboutissant à un droit commun. Le premier est illustré par les forêts et sites sacrés. Dans tous les villages et même au cœur de certaines grandes villes, il existe des forêts ou sites sacrés. Ces sites doivent faire l'objet d'une autorégulation endogène c'est-à-dire, les mesures juridiques doivent être définies ou redéfinies localement. C'est le cas de la régulation endogène de la mare Bori dans la réserve de biosphère de la Pendjari où la pêche est strictement interdite pendant toute la période triennale de mise en défens. Pendant les trois suivant la pêche villageoise, l'accès aux ressources halieutiques est interdit à tous y compris la famille détentrice de la maîtrise exclusive.



On remarquera que les règles de gestion de la mare sont respectées non pas sur la base de normes écrites mais, sur la croyance que les transgressions sont punies par la colère des dieux de l'eau représentés ici, par les crocodiles sacrés qui échappent du même coup, à la prédation d'origine anthropique. La juridicité de ces règles de gestion endogènes de l'espace halieutique est établie et ce, en dehors de toute intervention extérieure notamment, celle de l'Etat ou des communes. Mais, la légalité de cette légitimité dépend d'une part, de la reconnaissance par l'Etat, des différentes maîtrises foncières et environnementales endogènes et d'autre part, des systèmes d'autorité mis en place avec le consentement des communautés rurales.

Les réserves villageoises et inter villageoises, comprenant ou non des sites sacrés, obéissent aux mêmes règles endogènes et systèmes d'autorité. Nul besoin d'édicter de nouvelles règles et de nouvelles institutions de protection des forêts sacrées et des patrimoines fonciers lignagers. Tout au plus, on peut les renforcer là où le besoin se fait sentir et est clairement exprimé. La régulation supra communautaire intervient dans un premier temps au niveau des communes sur la base des arrêtés communaux ou intercommunaux selon que les ressources foncières et environnementales sont partagées ou non par des communautés relevant de ressorts territoriaux différents. Les arrêtés communaux et intercommunaux consacreront les maîtrises intentionnelles des communes et s'intégreront dans le dispositif national de régulation juridique foncière et environnementale de manière à assurer la cohérence et la flexibilité de l'ensemble du système.

## **2 - Un outil de formulation des politiques et réformes**

L'intérêt de l'outil que nous proposons réside dans le fort degré d'implication des acteurs dans le processus de formulation des politiques et réformes publiques et dans sa capacité à transcender les préjugés et complexes juridiques pour prendre effectivement en charge toute la gouvernance des ressources foncières et environnementales. En cela, l'outil innove par le sens d'orientation de la construction de l'ordonnancement juridique.

Tout comme les maîtrises foncières et environnementales étudiées plus haut, l'outil se veut un instrument de responsabilisation des acteurs sur des espaces fonciers et environnementaux qu'ils maîtrisent et sur leur volonté et capacité à s'investir en toute autonomie dans la défense de leurs intérêts écologiques, économiques et socioculturels. L'outil est donc dépendant des espaces foncier-environnementaux existant et de leurs systèmes d'autorité dont la reconnaissance et la protection juridique garantissent la légitimité sociale des mesures juridiques.

Nous nous intéressons particulièrement aux patrimoines fonciers communs et aux patrimoines forestiers de l'Etat et des collectivités territoriales qui constituent les derniers réservoirs des diversités biologiques du pays et qui correspondent à des espaces foncier-environnementaux nécessitant l'élaboration de mesures juridiques défendant l'intérêt écologique et protégeant l'accès des populations aux ressources naturelles.

A partir des informations de base sur les dynamiques foncières et environnementales dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé et dans les réserves de biosphère du W et de la Pendjari, il est possible de définir par extrapolation un outil de formulation de politique et réforme prenant en charge tous les autres réservoirs de biosphère. L'outil que nous proposons prend pour point de départ, la vérification des deux hypothèses que nous avons énoncées au début de notre introduction. Ces hypothèses sont relatives d'une part, au caractère fictif du droit foncier et du droit de l'environnement et d'autre part, à l'incontournable co-construction des mesures

juridiques pour assurer la sécurité foncière des acteurs locaux et répondre aux impératifs écologiques.

Les résultats auxquels nous sommes parvenus à la suite de recherches de terrain, notamment dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé et dans les réserves de biosphère du W et de la Pendjari, nous conforte dans notre position d'œuvrer pour la réécriture des politiques et des réformes sur la base de l'endogénéité juridique et dans les limites des principes de la décentralisation et de l'état de droit. Les recherches empiriques doivent s'étendre à l'ensemble du territoire national pour permettre une amélioration continue du modèle proposé. Les résultats de ces recherches sur la base d'une approche anthropologique du droit feront l'objet de large concertation et de négociation en vue de la construction de l'édifice juridique. A partir de la négociation normes endogènes issues des valeurs standards locaux, nous proposons un modèle technique de formulation des régulations foncières et environnementales consensuelles aboutissant au droit commun tel que décrit par la figure 19 suivante.

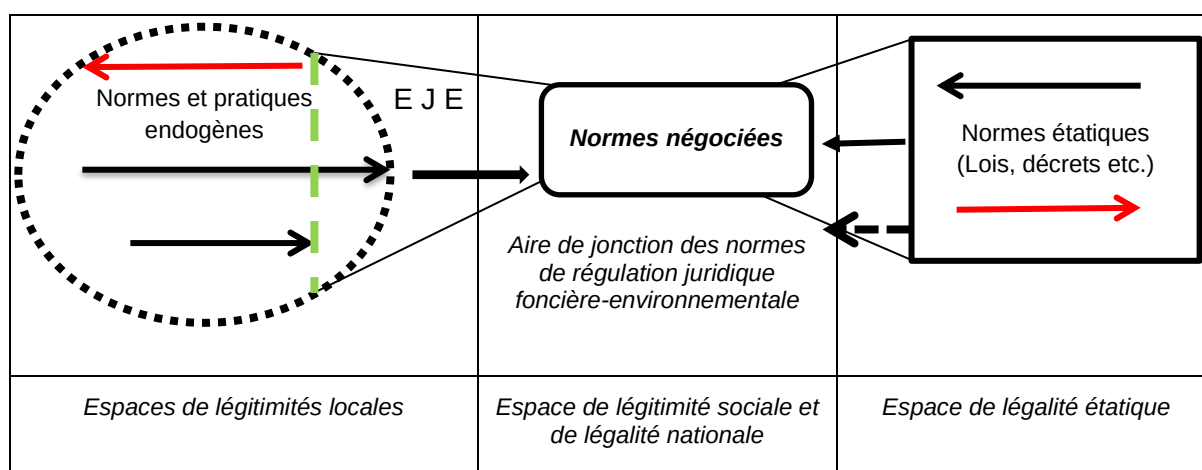


**Figure 19:** Modèle technique de formulation des politiques et réformes foncières et environnementales

Le modèle se présente comme un processus d'actions et d'interactions permanentes entre l'endogénéité juridique et le droit de l'Etat. Le résultat de ces interactions donne naissance au droit commun considéré comme le fruit d'une jonction de l'espace de légitimités sociales et de l'espace de la légalité étatique. Ces deux espaces donnent naissance à un seul espace de légitimité sociale et de légalité nationale au niveau d'une aire de jonction des normes et pratiques endogènes, des mesures législatives et réglementaires ayant internalisés les principes découlant des engagements internationaux de l'Etat béninois.

L'espace de légitimité locale a une forme ovoïde matérialisée par des traits discontinus. La forme ovoïde fait référence à celle de la terre et indique que la dimension religieuse que les communautés lui accordent correspond bien aux lois divines. La terre n'ayant pas d'angles droits, nous estimons que les maîtrises foncières et environnementales obéissent aux mêmes règles que la terre qui leur sert de support. La forme ovoïde indique également le caractère communautaire de la terre s'inscrivant dans la gestion patrimoniale et qui justifie l'obligation de solidarité de chaque membre envers les membres présents et futurs dans l'accès aux utilités des milieux.

La discontinuité des traits de l'espace de légitimités locales marque la flexibilité et l'adaptabilité des normes endogènes de régulation. Comme tout système de droit, les systèmes juridiques

endogènes sont susceptibles d'évolution et d'adaptation aux enjeux fonciers ou environnementaux nouveaux. On a vu par exemple, dans le village de Dani (commune de Savè), la possibilité qui est offerte aux migrants de procéder à des reboisements d'essences fruitières, ce qui était une interdiction absolue dans les arrangements sociaux originels. Son introduction des années après marque une certaine évolution des normes et pratiques qui voyaient dans l'acte de planter, la marque d'une maîtrise foncière-environnementale exclusive.

Dans l'espace de légitimité correspondant aux systèmes juridiques endogènes, les coutumes et les pratiques peuvent être regroupées en trois catégories. La première catégorie (flèche rouge à sens inverse) correspond à des coutumes et des pratiques qui ne sont en vigueur que dans quelques villages. Il s'agit par exemple du règlement des conflits fonciers par la voie de l'ordalie en cas d'échec de la médiation sociale. Cette pratique qui consiste à prélever du sable de la portion de terre querellée, en faire une mixture et la faire boire aux protagonistes qui aboutit à la mort de l'un d'eux, n'est plus indiquée dans un Etat de droit (voir encadré n° 5). Par conséquent, cette pratique endogène est à écarter d'office de l'espace de juridicité endogène (EJE) et de l'aire de jonction des mesures juridiques foncières et environnementales.

- a) A Gondessar, lorsqu'une personne revendique une parcelle sur laquelle une autre personne a commencé à cultiver, il lui donne un avertissement consistant à dresser au milieu du champ un piquet fait de branche de karité (*Vitellaria paradoxa* ou *butyrospermum parkii*)<sup>450</sup>. Lorsque le contestataire n'obtempère pas ou ne veut pas obtempérer, il enlève ledit piquet. Un deuxième piquet cette fois-ci en branche de néré<sup>451</sup> (*parkia biglobosa*) est alors dressé. Les sages se saisissent alors de l'affaire en vue d'appliquer la procédure de règlement dite mixture de terre. Du sable est prélevé de la parcelle litigieuse pour préparer la mixture. Lorsque la mixture est bue par les deux protagonistes, l'usurpateur meurt le ventre gonflé à l'extrême. Cette procédure est aussi utilisée dans les conflits de limite de terroirs. Les deux chefs traditionnels boivent la mixture et mourra celui qui n'aura pas raison.
- b) Dans certains villages de Boukombé pour départager les parties en conflit. En effet, cette procédure comme nous l'avons dit intervient lorsque deux parties en conflit rejettent le verdict de la fraction du lignage. Le chef de terre demande aux deux protagonistes de chercher chacun un poulet. Les poulets sont déplumés, vidés et grillés par le chef de terre sur la parcelle litigieuse. Les protagonistes échangent entre eux la demi-carcasse de chacun des deux poulets et la consomment. Chaque protagoniste prononce avant de consommer la demi-carcasse la formule magique suivante : « Si tu sais que tu es le véritable propriétaire de cette parcelle, goûte à la chair de ce poulet et les dieux de la terre vont nous permettre de savoir la vérité ». Celui qui a tort, attrape dans les heures qui suivent une maladie incurable et succombe. Cette procédure, du fait des conséquences qu'elle entraîne est en train de perdre du terrain.

**Encadré 5:** L'ordalie dans le règlement des litiges fonciers

**Source :** L. Babatoundé et E. Korogoné, Régimes fonciers otamari et yom, p.30.

La deuxième catégorie (flèche moyenne noire) correspond à des normes ou des pratiques propres à un groupe lignager contrôlant un espace-ressource particulier (une forêt fétiche par exemple) mais ces normes ou pratiques ne sont pas transposables à l'ensemble du terroir

<sup>450</sup> Le ramassage des noix de karité est libre

<sup>451</sup> La cueillette des gousses de néré est un droit exclusif du chef de terre ou de lignage

villageois ou du territoire communal. Importantes pour la gestion des patrimoines fonciers lignagers, ces normes juridiques participent cependant, à une bonne gestion des ressources foncières et environnementales et méritent d'être maintenues au sein de l'espace de légitimité locale dans l'intérêt des membres du groupe lignager concerné. Par conséquent, les règles et le système d'autorité ne doivent pas être trop influencés par des facteurs externes qui risquent d'être contre productives pour la régulation. Les externalités peuvent se limiter aux droits de gestion intentionnelle de la commune ou de l'Etat sans pour autant influencer négativement sur le mode de fonctionnement des maîtrises foncières et environnementales endogènes ou imposer un type particulier de système d'autorité.

La troisième catégorie (grande flèche noire) correspond aux mesures juridiques dépassant le cadre spécifique des lignages, des villages et transcendant le clivage habituel des groupes sociolinguistiques que l'on retrouve dans l'espace de juridicité endogène. Cet espace comprend un ensemble de principes et de règles communes à tous les systèmes juridiques endogènes. Il s'agit notamment de l'intangibilité des limites des patrimoines fonciers lignagers, des réserves forestières villageoises, de leur caractère sacré et des arrangements sociaux fondant la solidarité foncière et environnementale des groupes composant la communauté villageoise. Ici, les externalités juridiques peuvent influencer le système d'autorité dans la seule mesure où la sécurité des maîtrises foncières et environnementales est garantie et que l'intervention des autorités communales se limite à leur droit de gestion intentionnelle. Ce cas correspond aux massifs forestiers du Moyen Ouémé qui est constitué d'une multitude de groupes sociolinguistiques ne relevant pas des mêmes autorités coutumières et modernes.

Toutes les normes ayant transcendé ce clivage sociolinguistique entrent dans l'espace de juridicité endogène représenté par le trapèze dont la grande base prend sa source dans les normes et pratiques endogènes. Ces normes filtrées entrent dans l'aire de jonction des mesures juridiques pour la formation du droit commun, après confrontation avec les normes du droit étatique.

## **B - Des espaces de légitimité et de légalité à circonscrire**

Pour construire le droit commun, il faut réussir à circonscrire les espaces de légitimité sociale et de légalité étatique. La définition du droit commun prend assise sur les régulateurs juridiques endogènes et les exigences de l'Etat de droit **(1)**. Mais la mise en place de la régulation juridique doit prendre un sens de direction qui lui permet d'avoir la caution de légitime nécessaire à son efficacité **(2)**.

### **1 - La construction du droit commun à partir des normes endogènes et étatiques**

La gouvernance des ressources foncières et environnementales est caractérisée par un dualisme décrivant des espaces de pouvoirs et des systèmes d'autorité légale et légitime. Selon Barrière, la gouvernance se comprend comme un processus de prise de décision, de régulation des pratiques, en termes d'actions et d'interventions sur un territoire, et également de mise en œuvre des politiques publiques<sup>452</sup>. Nous distinguons trois niveaux de gouvernance correspondant aux trois échelles pertinentes des régulations foncières et environnementales et nécessitant que des instruments de gouvernance adaptés à chaque niveau de régulation soient conçus de manière à en assurer la bonne coordination de l'ensemble de la chaîne de régulation. Il s'agit de mettre en place un cadre institutionnel adapté aux trois niveaux de régulation juridique foncière et environnementale, c'est-à-dire d'assurer l'agencement des

---

<sup>452</sup> O. Barrière, *Eléments d'une socio-écologie juridique*, op. cit., p. 40.

légitimités locales, de la décentralisation et de la légalité étatique. L'objectif est d'aboutir à un consensus sur les normes et les institutions de régulation à la faveur d'un dialogue constructif entre les communautés, les communes et l'Etat sur des espaces fonciers relevant de la compétence des groupes lignagers et des autorités publiques.

La conception d'une triangulation des normes endogènes et étatiques suppose de faire un état des lieux exhaustif de l'organisation spatiale et des modes de gouvernance que seuls peuvent permettre des diagnostics foncier-environnementaux systématiques dont la démarche méthodologique est centrée sur le dialogue et la concertation. L'objectif est de rechercher la juridicité des pratiques endogènes et l'acceptation sociale des mesures juridiques au niveau des divers espaces foncier-environnementaux. Il est question de déterminer par exemple, dans les systèmes juridiques endogènes, les valeurs patrimoniales qui défendent à la fois, les intérêts écologiques locaux et la satisfaction des besoins des populations en ressources naturelles essentiels tout en assurant la reproduction du groupe dans le temps et dans l'espace.

En partant des valeurs patrimoniales des groupes sociolinguistiques, nous dégageons une typologie de normes et de pratiques endogènes prégnantes et faisant consensus. Appliquée aux réserves lignagères ou villageoises et aux réserves de biosphère, l'opération conduit à l'identification de toutes les valeurs patrimoniales dont la juridicité est établie. Le consensus est déterminant pour garantir des négociations plus larges à l'échelle des territoires. Des similitudes comme des divergences peuvent s'observer dans plusieurs groupes sociolinguistiques. Les points de convergence constituent des acquis. En revanche, des concertations sont nécessaires sur les points de divergence pour aboutir à une formulation des normes endogènes sur lesquelles s'appuient les politiques et réformes publiques.

Concrètement, on peut prendre deux exemples de régulations endogènes pour expliciter le modèle aboutissant à un droit commun. Le premier exemple est illustré par les forêts et sites sacrés. Dans tous les villages et même au cœur de certaines grandes villes des forêts ou sites sacrés existent. Ces sites font l'objet d'une autorégulation endogène c'est-à-dire, les mesures juridiques de ces sites sont déjà connues par tous les acteurs ayant un intérêt sur ces espaces sacrés. Ces normes peuvent être redéfinies en tenant compte de plusieurs paramètres comme par exemple, la présence d'allochtones dont les pratiques socioculturelles seraient différentes de celles des autochtones ou l'aménagement urbain nécessitant une modification de l'espace foncier concerné. Des négociations sont nécessaires pour l'adoption de nouvelles règles modifiant ou complétant celles qui existaient déjà. Ce qui suppose d'une part, la reconnaissance des différentes maîtrises sur ces espaces et que d'autre part, le système d'autorité mis en place rencontre l'assentiment des communautés concernées.

Le deuxième exemple nous est fourni par les patrimoines fonciers communs constitués des champs et jachères, des réserves villageoises et inter villageoises. Ces espaces fonciers obéissent aux mêmes règles endogènes que les forêts sacrées. Nul besoin d'édicter de nouvelles règles et institutions de protection dès lors qu'il est prouvé que l'endogénéité juridique suffit à assurer la sécurité des maîtrises foncières et à défendre l'intérêt écologique local. Tout au plus, des mesures de renforcement des capacités d'intervention et de gestion peuvent être prises besoin se fait sentir et clairement exprimé par les acteurs eux-mêmes.

La régulation supra communautaire intervient dans un premier temps au niveau des communes sur la base des arrêtés communaux ou intercommunaux selon que les ressources foncières et environnementales sont partagées ou non par des communautés relevant de ressorts territoriaux différents. Les arrêtés communaux ou intercommunaux consacreront les



maîtrises intentionnelles des communes sur la base des principes de la décentralisation et de l'Etat de droit. Dans la suite de nos développements, nous proposons une démarche méthodologique qui permet d'opérer une jonction entre les différentes échelles de régulation avec comme finalité une gestion participative et viable des ressources foncière et environnementales.

La forme ovoïde de la figure 20 ci-dessous correspond aux normes endogènes (pratiques, coutumes et habitus) difficiles à appréhender suivant la conception civiliste du droit (ici représentée par un rectangle) qui fige les normes dans un cadre rigide. Les régulations à l'intérieur des normes endogènes sont constituées de petites flèches en lignes ou en courbe de directions opposées (partie gauche). Seules les flèches orientées vers le trapèze isocèle font consensus et leur résultante donne la grande flèche de la partie droite et qui indique les régulations répondant aux standards et valeurs partagés par les riverains. La relation bijective établit par la grande flèche s'associe à la flèche moyenne des normes étatiques pour donner le droit commun représenté ici par le trapèze isocèle. La démarche de construction du droit commun, à partir de la jonction des normes endogènes et étatiques, est schématisée par la figure 20 suivante.

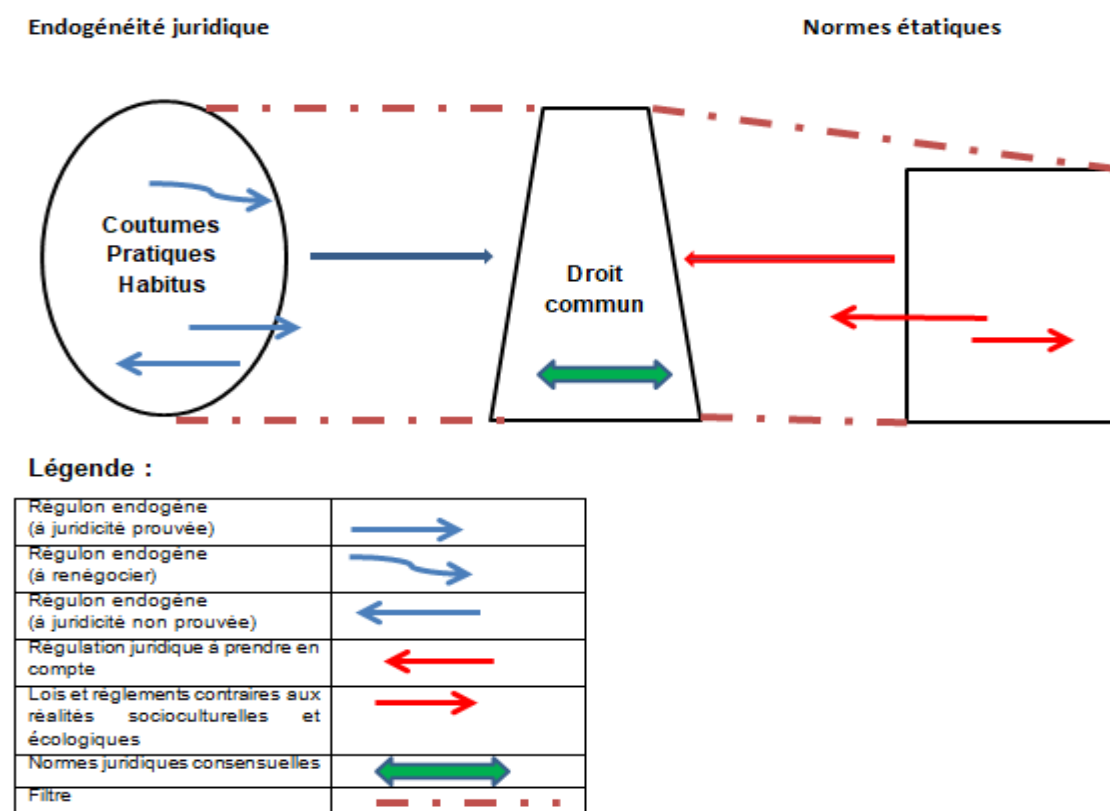


**Figure 20:** Construction du droit commun à partir des normes endogènes et étatiques

## 2 - Le sens de direction de la régulation juridique dans la construction du droit commun

La construction du droit commun prend assise sur l'endogénéité juridique qui absout le droit positif de toute contingence politique et économique et le met dans son contexte socioculturel d'opérationnalisation. Le droit commun apparaît ainsi, comme un droit commun qui est issu des actions et des interactions des coutumes, des pratiques et des habitus locaux (niveau local), des lois, des règlements et de la jurisprudence et des instruments juridiques internationaux comme décrit dans le triangle de régulation juridique (cf. fig. 40). Il s'agit d'une

construction systémique dans laquelle, les diverses échelles de régulation sont agencées de façon consensuelle, de manière à mettre en relief des droits mais aussi des obligations qui sont à la charge du citoyen, du groupe social et des institutions de mise en œuvre.

La régulation et la négociation sont cependant, deux concepts juridiques pratiquement absents de la législation béninoise. Nulle part dans la législation foncière béninoise n'est évoqué le concept de régulation. Le concept de négociation en revanche, est évoqué uniquement dans la procédure d'indemnisation des populations lors de l'attribution des concessions sur des terres nécessitant une suppression pure et simple des cultures et des habitations<sup>453</sup>. Le code foncier et domanial n'en fait référence que lorsqu'il est fait obligation aux parties de *"précéder d'une étape de négociation à l'amiable, l'exécution d'une décision de justice, de jugements ou d'arrêts et ordonnant une expulsion forcée"*<sup>454</sup>. Cette forme de négociation est menée sous l'égide du Conseil Consultatif Foncier<sup>455</sup>, une importante institution de dialogue qui, dans sa composition, exclut les communes, la société civile et les instances coutumières de gestion foncière rurale. L'intérêt du concept de négociation doit cependant dépasser le seul cadre de l'application de la règle de droit par le juge et entrer dans la pratique et les habitudes du législateur lors de la définition des politiques et réformes foncières et environnementales.

En raison des lacunes qui fragilisent actuellement le droit positif, nous nous proposons de trouver une réponse juridique au couple droit de l'Etat et endogénéité juridique. Cette perspective oblige de revisiter le droit étatique, de déconsidérer la loi du marché comme seule alternative juridique pour la sécurité des maîtrises foncières et environnementales endogènes. En effet, toutes les sociétés ne se ressemblent pas et le modèle capitaliste n'est pas universel. Dans un contexte national de prédominance de la dimension religieuse des régulations endogènes sur sa dimension économique, nous proposons que les rapports fonciers et environnementaux soient régulés sur la base de normes issues de négociations et de consensus c'est-à-dire, dans le cadre d'une jonction du droit de l'Etat et de l'endogénéité juridique.

Dans leur état actuel, tous les textes législatifs et réglementaires ont mis l'accent sur la prédominance de la dimension économique des rapports fonciers et environnementaux au détriment des aspects socio-culturels et écologiques. Or, la dimension socio-anthropologique du droit ne peut pas être occultée dans les sociétés africaines, sans conduire le droit dans l'impasse. La dimension religieuse et le principe de solidarité dans l'accès à la terre occupant une place très importante dans la vie de l'africain, la généralisation du régime de l'immatriculation foncière constitue une lacune majeure à l'émergence d'un droit commun stable et durable. De même, la prise compte de l'endogénéité juridique ne fait sens que si le droit commun est orienté vers la viabilité conjointe des systèmes sociaux et écologiques. Il s'agit là, de la construction de la régulation juridique qui prend son essence dans l'endogénéité juridique pour une finalité de défense de l'intérêt écologique.

Face aux différentes lacunes du droit et à l'urgence écologique, la jonction de la légalité d'avec l'endogénéité juridique constitue comme une alternative incontournable pour l'avènement d'un droit opportun. La construction du droit commun dépend de la proactivité des acteurs des diverses échelles de régulation juridique dans la mise en relation les légitimités locales et la

---

<sup>453</sup> Art. 55 alinéa in fine code foncier et domanial.

<sup>454</sup> Art. 528 du code foncier et domanial.

<sup>455</sup> Art. 425 du code foncier et domanial.

légalité étatique pour la simple raison que l'applicabilité des normes édictées dépend de leur acceptation sociale et de l'état des ressources biologiques.

La pertinence de la régulation juridique réside également, dans l'assurance de la coviabilité socio-écologique. La recherche de la viabilité conjointe et reliée des systèmes sociaux (viabilité sociale) et des systèmes naturels (viabilité des écosystèmes) peut donc, assurer les conditions optimales de production des mesures juridiques opérantes. La prise en charge de l'endogénéité juridique peut également, permettre d'établir un lien de causalité entre le droit commun qui en est issu et l'assurance de la coviabilité socio-écologique. Pour donner sens à la coviabilité socio-écologique, le lien à établir entre la légalité et les légitimités locales dépendra, du sens de direction de la régulation juridique. Ce lien de jonction est à la fois juridique et institutionnel. Il combine, dans une relation bijective, les normes internationales, nationales et l'endogénéité juridique où s'opèrent des échanges réciproques de valeurs et de standards, sous la forme d'un triangle de régulation juridique dont la pointe est orientée vers le haut.

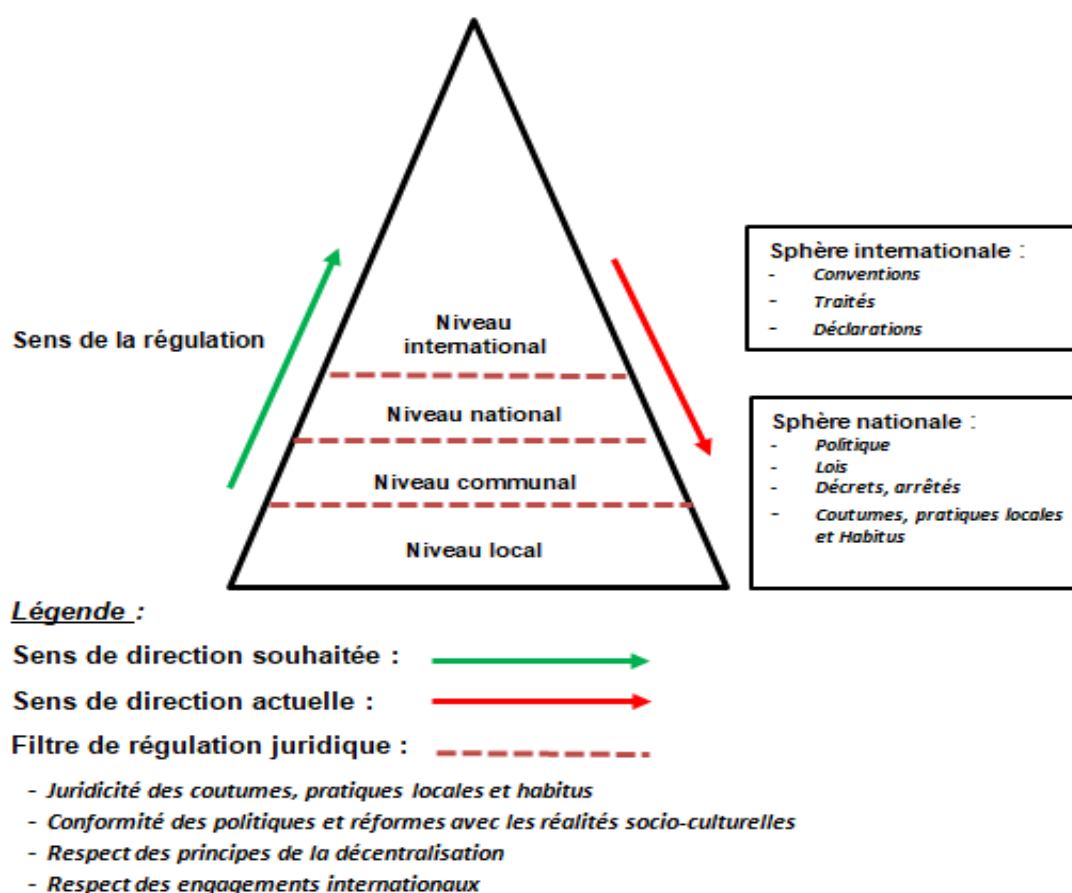


**Figure 21:** Triangle de régulation juridique foncière et environnementale

La figure 21 ci-dessus, indique le sens de construction de la régulation juridique qui respecte à la fois les légitimités locales, la légalité et les exigences des engagements internationaux de l'Etat. La couleur verte représente la régulation juridique souhaitée ("bottom up") au contraire de la couleur rouge qui manque de légitimité sociale parce que relevant de la politique du "top down" actuellement pratiquée par l'Etat pour ses politiques et réformes foncières et environnementales. Dans le triangle de régulation, deux grandes sphères de régulation juridique sont à distinguer : la sphère nationale et la sphère internationale. La première relève de la souveraineté juridique nationale et comprend les régulations juridiques possibles (locale,

communale et nationale). Ces trois niveaux de régulation juridique s'intègrent dans une dynamique d'intersection juridique de production de normes consensuelles en harmonie avec des besoins spécifiques en normes juridiques. Dans une perspective d'édification d'un droit commun, la sphère nationale a la particularité de construire la régulation juridique en prenant appui à la fois, sur l'endogénéité juridique, les principes de la décentralisation et les exigences de l'Etat de droit.

La sphère internationale découle des engagements internationaux de l'Etat pour une régulation juridique internationale commune. Elle regroupe les instruments juridiques internationaux contraignants (conventions internationales, traités, accords etc.) et les instruments juridiques non contraignants (Déclarations, Chartes etc.). La pertinence de cette sphère internationale découle de son harmonie avec la régulation juridique nationale qui est préalablement coconstruites.

De cette régulation juridique d'ensemble (nationale et internationale), se dégage un triangle équilatéral de régulation juridique dont la base repose sur l'endogénéité juridique. Le triangle équilatéral représente le bloc de régulation juridique d'un espace de régulation juridique foncière et environnementale à quatre échelles. Chacune des échelles constitue un niveau de gouvernance interdépendant de l'ensemble des éléments du bloc de régulation juridique foncière et environnementale. La base du triangle constitue le point de départ de la régulation juridique souhaitée. Celle-ci prend appui sur l'endogénéité juridique résultant des coutumes, pratiques et habitus locaux. Les deux côtés du triangle représentent la légalité (lois, décrets, ordonnances, arrêtés etc.) incluant la décentralisation comme balises du contrôle du respect de l'ordre public.

La construction de la régulation juridique part donc, de l'échelle locale de régulation, à travers la détermination et la prise en compte de l'endogénéité juridique, vers des régulations juridiques plus larges comme les terroirs villageois, les territoires communaux et étatique. A travers ce triangle de régulation juridique, s'établit une alliance harmonieuse entre la légalité étatique et l'endogénéité juridique pour donner naissance à un droit commun bâti sur du consensus autour des mesures juridiques. Ce droit commun est concrétisé par la formulation et la mise en œuvre de contrats fonciers, de conventions locales d'environnement et de chartes de terroirs ou de territoire dont l'aboutissement est la coviabilité socio-écologique.

Le filtre de régulation juridique empêche l'émergence, dans la sphère de la régulation juridique nationale, de pratiques, coutumes et habitus désuets ou de nature à troubler l'ordre public. Le filtre régulation juridique empêche également, l'émergence ou la perpétuation de théories ou de concepts exogènes tels que la *"théorie de terres vacantes et sans maître"* et le monopole étatique dans la production et la mise en œuvre des mesures juridiques.

Le droit qui est construit à partir de ce triangle de régulation juridique est un droit commun. Bâti sur du consensus autour des mesures juridiques, le droit commun est un droit pratique et pragmatique. Le droit commun est donc le fruit d'une action et d'une interaction entre les acteurs des trois échelles de régulation juridique sur la base de concertations, de négociations et de consensus. Ce droit commun s'articule donc, du local vers le national et ensuite, l'international, suivant un sens directoire de régulation juridique qui part nécessairement, des coutumes et habitus en passant par la commune pour aboutir à l'Etat, lequel s'accommode à ses engagements internationaux.

L'endogénéité juridique est au centre de la construction de la régulation juridique. Elle donne tout son sens, toute son essence et toute sa pertinence à la participation populaire, à la

décentralisation déterminant le contenu de la régulation juridique à l'échelle des territoires communaux et à loi générale et impersonnelle consacrant le droit de gestion intentionnelle de l'Etat. La régulation juridique prend en compte toutes les spécificités juridiques comme une résultante graduelle et scalaire de normes négociées par consensus et obtenues par triangulation des normes locales, étatiques et internationales. Il s'agit d'un maillage cohérent entre les pratiques, les coutumes locales, les *habitus* et les instruments juridiques nationaux et internationaux, dans la seule mesure où ces différentes sources de droit participent durablement à la coviabilité socio-écologique.

Ainsi, l'endogénéité juridique sert de terreau aux politiques et réformes dans lesquelles, la clarification des rôles, des responsabilités et des intérêts des acteurs (communautaires, communaux et étatiques) est déterminante pour la viabilité de la régulation juridique. En passant du niveau local aux niveaux méso (communes) et macro (national), la régulation juridique tire toute sa pertinence dans la prépondérance du droit de gestion intentionnelle des acteurs des différentes échelles de régulation juridique.

La pertinence du droit de gestion intentionnelle est fonction de la proximité de l'acteur de régulation d'avec l'assiette de la régulation. Par conséquent, il y a un droit de gestion intentionnelle à toutes les échelles de régulation juridique. Ce droit de gestion intentionnelle peut être imbriqué en fonction des espace-ressources concernés, de leur envergure spatiale et des jeux de pouvoirs. Au niveau le plus pertinent de l'échelle de régulation juridique (échelle locale par exemple), la proximité des ressources ou des espaces-ressources (patrimoines fonciers communs) habilite et conforte le droit de gestion intentionnelle des systèmes d'autorité traditionnelle.

Les autorités communales (autorités politico-administratives élues) ont également des droits de gestion intentionnelle sur les ressources foncières et environnementales relevant de leur territoire de compétence. Enfin, l'Etat central, à travers ses services publics, dispose d'un droit de gestion intentionnelle notamment dans les réserves de biosphère et les forêts classées relevant du patrimoine forestier de l'Etat.

Dans le processus de construction de la régulation juridique, les acteurs les plus proches des ressources, sont à directement responsabiliser. L'Etat cèdera par exemple, une partie de ses prérogatives sur les ressources foncières et environnementales des aires protégées aux collectivités territoriales, au nom du principe de subsidiarité qui donne sens à la démocratie participative. Au même moment, les communes doivent favoriser le libre jeu de la participation populaire dans la régulation juridique foncière et environnementale des terroirs villageois.

Le droit coconstruit à partir de l'endogénéité, juridique rencontre plus facilement l'adhésion des communautés rurales. Ceci découle de l'établissement d'un lien concret entre la norme juridique édictée et les représentations locales du droit. L'adhésion résulte également, de la socialisation du caractère prescriptif et sanctionnateur des mesures juridiques du droit étatique.

Les normes prescriptives s'accommodent difficilement à l'endogénéité juridique dans laquelle, la sanction des violations de règles est plus sociale que judiciaire. L'endogénéité responsabilise directement le groupe dans la crainte permanente des conséquences liées aux transgressions des tabous, des interdits et totems sur la vie de l'individu et des groupes sociaux.

La jonction institutionnelle revalorise les systèmes d'autorité traditionnelle aux côtés des acteurs étatiques. Elle permet dans un cadre systémique, de s'assurer que chaque acteur, à



quelque échelle de régulation juridique où il se trouve, est déterminé et engagé à remplir sa part de responsabilité pour le bien et l'avenir de la société. La jonction permet de valoriser au sein des écosystèmes, le libre jeu de la régénération des espèces biologiques et le respect de leur diversité. La jonction des systèmes juridiques signifie dans ce cas, négociation et consensus autour des mesures juridiques pour l'assurance des fonctions écologiques et la possibilité d'accès équitable aux ressources naturelles renouvelables.

La co-construction des mesures juridiques va au-delà de la simple participation des acteurs à la définition et la mise en œuvre des mesures juridiques. Elle s'inscrit également, dans une dynamique de vision systémique de défense de l'intérêt écologique et de sécurité d'accès des populations aux terres et aux ressources naturelles. La vision systémique, reposant sur la cartographie des acteurs de régulation juridique, tient grand compte des enjeux foncier-environnementaux de chaque échelle de régulation juridique, des systèmes d'autorité traditionnelle et moderne et des impératifs écologiques, sociales, politiques et économiques.

La jonction des systèmes juridiques permet en effet, d'enclencher un mécanisme inclusif de défense de l'intérêt écologique dans un cadre précis de valeurs et de standards partagés au sein des groupes sociaux. Le consensus entourant les mesures juridiques donne à la légalité, toute la légitimité sociale qui lui permet de s'affirmer en tant que légalité nationale dans un processus de régulation juridique foncière et environnementale.

## CHAPITRE 2 – DE LA SOCIO-ÉCOLOGIE JURIDIQUE<sup>456</sup> POUR CONSTRUIRE UN DROIT COMMUN DE COVIABILITÉ SOCIO-ÉCOLOGIQUE

---

*« Le modèle de développement économique que nous vivons, avec ses conséquences politiques, culturelles et, psychologiques, est à l'origine des déséquilibres. En même temps, la nécessité de trouver des solutions s'impose dans l'urgence. Le moment est venu de proposer de nouvelles orientations et pas seulement des adaptations au système existant. Penser un tel objectif et réunir les forces de changement sont devenus une priorité ».*

François HOUTART<sup>457</sup>

*« Qu'est-ce qui empêcherait de reconnaître à la propriété coutumière familiale, une spécificité assortie de règles de gestion, de privilèges et de contraintes de nature à préserver et à promouvoir ce qui doit l'être en termes de stabilité des liens familiaux, de développement rural et de gestion durable de l'environnement, mais aussi en termes d'accumulation, de capacité d'entreprendre et d'insertion économique des nouvelles générations ? »*

Christian DE LA BRETESCHE<sup>458</sup>

Les auteurs Houtart et De la Bretesche ci-dessus cités, résument notre préoccupation par rapport à la problématique du changement de modèle de développement économique et la prise en compte de l'endogénéité juridique dans la régulation juridique foncière et environnementale au Bénin. L'heure a sonné pour le pays de puiser dans son génie propre, les moyens propres de préservation des milieux. L'avenir du droit foncier et environnemental au Bénin est donc, intimement lié à la capacité du pays à trouver, dans un contexte de changements climatiques, de crises écologiques et d'insécurité foncière, des solutions juridico-institutionnelles de règlement des conflits fonciers ruraux et de sécurisation des maîtrises foncières et environnementales endogènes et de leurs systèmes d'autorité traditionnelle. Les répercussions négatives des conflits fonciers sur les investissements agricoles, pastoraux, halieutiques et cynégétiques incitent à les comprendre et à les analyser pour plus de traçabilité dans leur prévention et leur résolution (**Section 1**).

Le contexte délétère du foncier-environnement étant marqué par un manque de consensus autour des mesures juridiques, nous nous proposons d'établir la typologie des conflits et de mettre en relief, un modèle technique et juridique permettant de prendre convenablement en charge cette problématique. En effet, le consensus est difficile à obtenir dans un contexte marqué par des complexes juridiques et des présugés. Au delà des facteurs qui rendent difficile le consensus, la finalité de la socio-écologie juridique est la recherche de la coviabilité socio-écologique. D'où l'importance d'asseoir un ensemble de règles comprises par tous les acteurs fonciers intervenant sur les mêmes espace-fonciers. En réduisant les conflits fonciers ruraux, à travers leur traçabilité, il est possible d'appréhender par la suite, les ajustements indispensables d'une prise en compte de l'endogénéité juridique dans l'ordonnancement juridique (**Section 2**).

---

<sup>456</sup> Nous nous inspirons du titre du Mémoire d'habilitation à diriger des recherches (T1) de Monsieur Olivier Barrière. *Éléments d'une socio-écologie juridique : le droit face à l'urgence écologique*, essai d'une anthropologie juridique de l'environnement, 2012, 154 p.

<sup>457</sup> F. Houtart. *Des biens communs au bien commun de l'humanité*, p.7.

<sup>458</sup> Christian de la Bretesche, in *La semaine Africaine*, n° 3227 du vendredi 21 septembre 2012.

## Section 1- Les conflits fonciers ruraux et les mécanismes de règlement

Le contentieux foncier désigne l'ensemble des litiges ou différends fonciers pouvant être soumis aux tribunaux judiciaires. Le règlement des contentieux fonciers repose sur la preuve qui est la démonstration de l'existence d'un fait ou d'un acte pour confirmer ou infirmer une prétention. En règle générale, lorsque naît un différend foncier, la partie intéressée saisit directement les tribunaux de l'ordre judiciaire, conformément aux dispositions de la loi portant organisation judiciaire<sup>459</sup>. Cependant, lorsque le différend porte sur une terre rurale, la saisine du juge judiciaire est obligatoirement précédée, selon la volonté des parties, d'une tentative de règlement amiable constatée par procès-verbal régulier ou d'une tentative de conciliation également constatée par procès-verbal (article 386 alinéa 2 du Code foncier).

La compréhension de la dynamique des conflits fonciers ruraux et de leurs implications pour les communautés rurales et les milieux conduisent à un besoin de régulation juridique adaptée au contexte sociologique (§1). D'où l'intérêt de revisiter les mécanismes légaux de règlement alternatif des conflits fonciers ruraux qui constituent déjà, un rapprochement des parties au conflit des institutions locales de gestion des conflits fonciers que sont les tribunaux conciliation et les instances locales de gestion foncière locale (§2).

### §1 - Les conflits fonciers ruraux : typologie et acteurs en présence

Les conflits fonciers ruraux constituent l'une des contraintes majeures du développement harmonieux des communes rurales du Bénin. En effet, l'exacerbation des tensions résultant des situations de conflits est un facteur de ralentissement des investissements agricoles, pastoraux, halieutiques et cynégétiques.

Comprendre les conflits fonciers ruraux, pour la bonne administration de leur gestion, amène à opérer leur typologie (A) et à procéder à l'identification des acteurs en présence. Le but est de déterminer les causes structurelles et conjoncturelles des conflits et d'adapter leur règlement à des outils et des mécanismes appropriés auxquels adhèrent les populations, les autorités communales et les institutions étatiques (B).

#### A - Nature des conflits fonciers ruraux

Les causes des conflits fonciers ruraux sont structurelles et conjoncturelles. Les conflits d'ordre structurel sont la conséquence d'une réinterprétation des maîtrises foncières et environnementales notamment, de la maîtrise exclusive par la remise en cause de droits anciens (dons et prêt de longue durée, réappropriation d'anciennes jachères, etc.). Les conflits fonciers sont également conjoncturels.

La conjoncture résulte de la précarisation de l'agriculture familiale, de la dégradation des milieux et des pressions foncières induites par l'augmentation de la population, le développement du phénomène migratoire, la production intensive des cultures de rente et la concurrence des divers maillons du foncier rural pour l'accès et le contrôle des terres et des ressources naturelles. Les droits d'exploiter et de passage sont soumis à des atteintes diverses du fait de l'oralité des arrangements sociaux qui conduisent à des situations de conflits difficiles à régler en l'absence de preuves écrites à l'appui des prétentions des parties.

Le tableau 33 ci-dessous donne un aperçu des conflits fonciers ruraux officiellement enregistrés au niveau des administrations et des structures locales de gestion foncière de sept communes du Borgou. Il s'agit d'une portion marginale de ces conflits fonciers. En effet, le

<sup>459</sup> Loi n°2001-37 du 27 août 2002 (modifiée par la loi n°2016-15 du 28 juillet 2016).

secret qui entoure les conflits intra lignagers et les dysfonctionnements institutionnels et techniques des structures de gestion foncière ne permettent pas d'avoir un point exhaustif des cas de conflits en vue de leur prise en charge. D'où la nécessité de mettre en place une régulation juridique et institutionnelle basée sur l'endogénéité juridique et le droit de l'Etat.

Tableau 33: Importance des conflits par type

| Communes     | Contestation des droits d'exclusion | Contestation des droits d'usage | Contestation de limites des parcelles | Contestation de limites administratives | contestation des limites de terroirs villageois | conflits pastoraux | Total      |
|--------------|-------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------|------------|
| Bembéréké    | 11                                  | 1                               | 0                                     | 6                                       | 0                                               | 0                  | 18         |
| Sinendé      | 11                                  | 3                               | 0                                     | 3                                       | 0                                               | 7                  | 24         |
| Kalalé       | 5                                   | 1                               | 4                                     | 0                                       | 0                                               | 0                  | 10         |
| Tchaourou    | 5                                   | 0                               | 0                                     | 5                                       | 7                                               | 1                  | 18         |
| N'Dali       | 34                                  | 0                               | 0                                     | 8                                       | 64                                              | 0                  | 106        |
| Pèrèrè       | 8                                   | 3                               | 0                                     | 0                                       | 0                                               | 0                  | 11         |
| Nikki        | 13                                  | 3                               | 0                                     | 0                                       | 0                                               | 0                  | 16         |
| <b>Total</b> | <b>87</b>                           | <b>11</b>                       | <b>4</b>                              | <b>22</b>                               | <b>71</b>                                       | <b>8</b>           | <b>203</b> |

Source : Enquête de terrain, septembre 2019

Les conflits fonciers ruraux les plus importants portent sur les maîtrises foncières et environnementales exclusives, soit 43% contestation des droits d'exclusion sur les patrimoines fonciers communs, 35% contestations des limites de terroirs villageois et 11% de conflits territoriaux (cf. figure 22 ci-dessous).

L'ampleur des conflits sur les patrimoines fonciers communs est due aux remises en cause récurrentes des arrangements sociaux anciens et à l'imprécision des limites des terroirs villageois et des territoires communaux. Le principe de l'exo-intransmissibilité trouve ici, sa manifestation la plus illustrative et conforte l'idée d'une régulation juridique fondée sur l'endogénéité des règles de gestion des terres et des ressources naturelles.

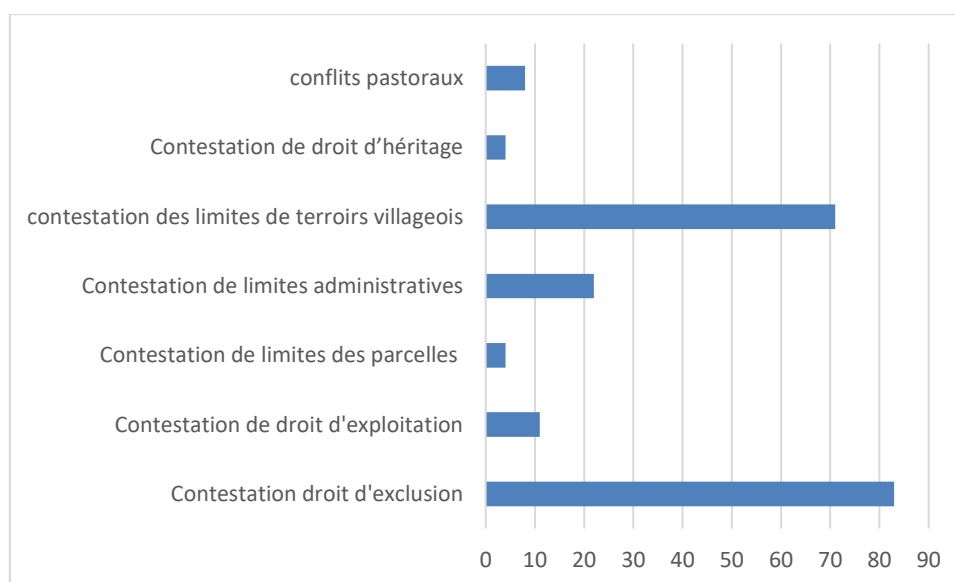


Figure 22 : Fréquence des conflits fonciers ruraux

L'intensité des conflits fonciers varie en fonction des communes qui accueillent plus de migrants agricoles et où la marchandisation des terres devient une réalité. Les conflits fonciers

augmentent lorsque les patrimoines fonciers se situent à proximité des grandes villes. Ce phénomène s'observe principalement dans les communes de N'Dali et de Tchaourou où, les demandes d'actes fonciers (attestations de détention coutumière et titres fonciers) sont des plus élevées du département du Borgou (Rapport ProPFR, 2019). La figure 23 ci-dessous donne un aperçu de l'importance des divers conflits ruraux dans les communes ordinaires du département du Borgou.

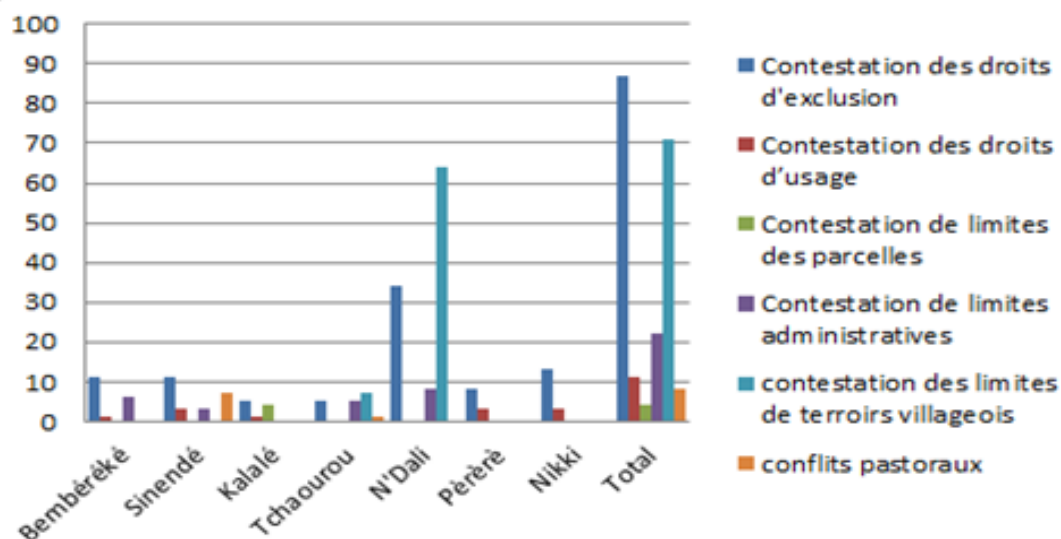


**Figure 23** : Importance des divers conflits fonciers suivant les communes

La commune de N'Dali est particulièrement affectée par les conflits fonciers portant sur les patrimoines fonciers communs. La figure 24 montre l'ampleur des contestations des droits d'exclusion au sein de ces patrimoines communs.

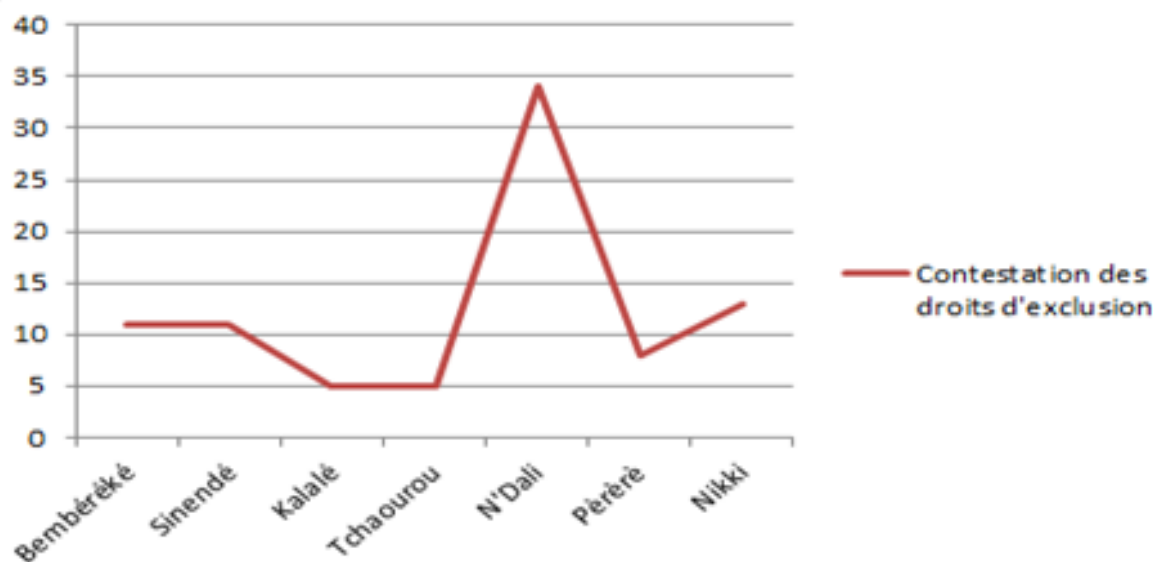


**Figure 24** : Importance quantitative par commune, de la contestation du droit d'exclusion

## B - Les acteurs des conflits fonciers ruraux

Les relations conflictuelles relatives au foncier rural dans le Borgou font apparaître une imbrication d'acteurs privés (1) et publics (2) revendiquant des droits d'accès et de contrôle des ressources foncières et environnementales. La figure 25 suivante donne un aperçu de la complexité des relations conflictuelles entre ces différentes catégories d'acteurs qui obéissent



à des logiques distinctes dans la compréhension des conflits et dans le mode de leur règlement.

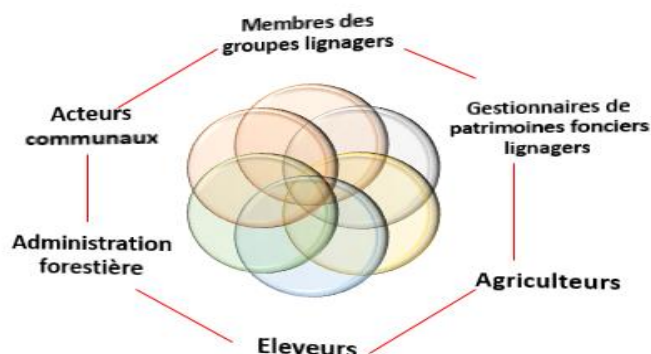


**Figure 25 :** Carte des acteurs des conflits fonciers ruraux dans le Borgou

### 1 - Les conflits fonciers entre acteurs privés

Les groupes d'acteurs privés comprennent les éleveurs, les agriculteurs (allochtones, allogènes et autochtones) et les membres d'un même groupe lignager dont les conflits portent sur les droits d'exploitation et les gestionnaires de patrimoines fonciers communs dont les conflits sont relatifs aux droits d'exclure. Chacun des acteurs est en conflit avec un autre acteur de son groupe social et/ou avec un ou plusieurs autres acteurs des autres groupes sociaux.

#### a) *Les conflits entre éleveurs et agriculteurs*

Les conflits entre éleveurs et agriculteurs sont les plus nombreux et les plus violents car, touchant directement aux deux activités principales (agriculture et élevage) occupant plus de 90% des communautés. Les principaux instigateurs de ces conflits sont les éleveurs transhumants étrangers dont la connaissance de la structuration des terroirs villageois et de la destination des différents espaces fonciers est relativement limitée. Ces conflits reposent sur la concurrence sur l'occupation de l'espace foncier : absence ou non-respect des couloirs et aires de pâturage. Les relations entre ces deux acteurs sont très conflictuelles du fait des enjeux divergents dans l'accès aux ressources naturelles renouvelables. L'absence de mécanismes opérationnels de gestion des conflits agriculteurs/éleveurs, expose ces acteurs à des actes de violence lorsque le facteur allochtone ou allogène intervient dans le différend. La différence de nationalité entre les acteurs, fait de ce type de conflit, une préoccupation majeure et une dimension sous régionale rendant leur règlement encore plus complexe.

#### b) *Les conflits fonciers entre agriculteurs*

Les conflits fonciers entre agriculteurs opposent les membres d'un même groupe lignager ou de plusieurs groupes lignagers d'un même terroir villageois ou de plusieurs terroirs d'une même commune ou de plusieurs communes. Ces conflits reposent sur des limites de parcelles relevant d'un patrimoine, d'un terroir ou d'un territoire communal. Ils résultent de l'imprécision des limites administratives et des abus des droits d'exploitation. La prédominance des conflits fonciers entre agriculteurs est un indicateur de pression foncière. Le ratio terre/homme étant des plus faibles du pays, la forte proportion de ces conflits est également un indicateur d'une gouvernance relative dans l'occupation des espaces foncier-environnementaux.

#### c) *Les conflits fonciers communautaires*

Les conflits fonciers communautaires opposent également des chefs de patrimoines fonciers communs d'un même terroir villageois ou de terroirs villageois dont l'envergure spatiale des

patrimoines fonciers dépasse le cadre traditionnel des villages administratifs. Ils sont à rapprocher des conflits fonciers ruraux entre membres des groupes lignagers. Ce type de conflit fonciers oppose des utilisateurs d'espaces fonciers spécifiques ou revendiquant des droits d'exclusion pour cause de partage d'héritages fonciers. La plupart des conflits fonciers résulte de la disparition des preuves matérielles de la primo occupation ou des velléités de partage de patrimoines lignagers induites par l'introduction de modes d'accès à la terre comme la vente ou la location de terre à titre onéreux qui étaient inconnus des systèmes juridiques endogènes.

#### ***d) Les conflits fonciers opposant les populations à l'administration forestière***

Ce type de conflits résulte de l'occupation illégale des forêts classées par les agriculteurs et les éleveurs. Les occupations illégales des forêts classées sont dues aux pressions exercées sur les terres privées ayant conduit à leur dégradation notamment du fait de l'expansion de la culture du coton. L'absence d'une politique nationale de gestion des terres rurales tenant compte des paramètres démographiques et des besoins spécifiques des divers maillons du foncier rural, aggrave le contexte des conflits fonciers ruraux. Les conflits entre l'administration forestière et les communautés rurales conduisent le plus souvent, à des déguerpissements qui aggravent la pression foncière déjà forte, au niveau des terres privées.

#### **2 - Les conflits fonciers ruraux impliquant l'administration publique**

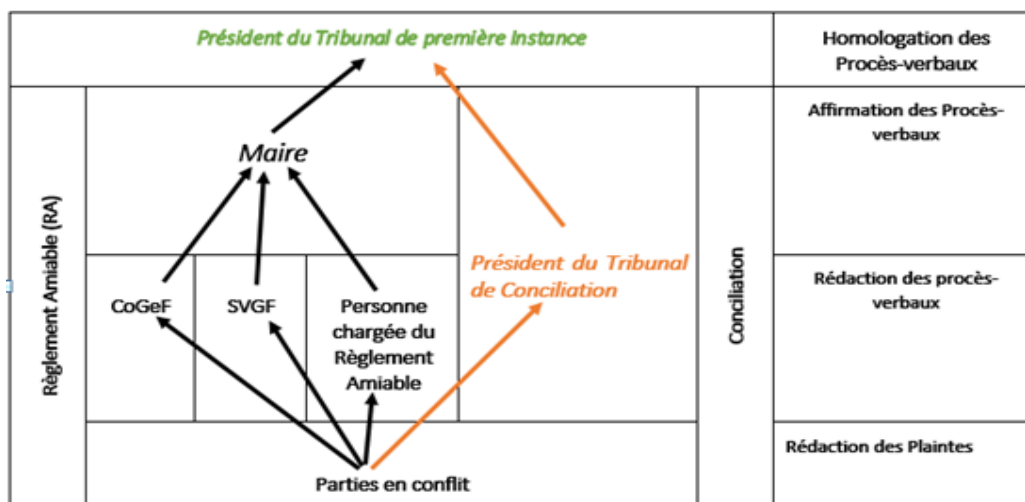
Ces conflits fonciers opposent soit un usager ou un groupe d'usagers (allochtone ou autochtone) à l'administration forestière, ou encore deux ou plusieurs entités (entre deux communes ou entre une commune et l'administration forestière).

Des conflits territoriaux opposent également, des communes et des villages administratifs. Ce type de conflits fonciers résulte de l'imprécision des limites administratives et de l'imbrication des patrimoines fonciers communs relevant ou non, d'une même entité administrative. Les conflits territoriaux entre les administrations forestières et communales sont plutôt mineurs du fait de l'existence des moyens de preuves que constituent les coordonnées géographiques contenues dans les arrêtés de classement des domaines immobiliers de l'Etat.

### **§2 - Le modèle juridico-institutionnel du règlement des conflits fonciers ruraux**

Les conflits liés à l'accès aux terres rurales et aux ressources naturelles sont réglés conformément aux dispositions de la loi portant organisation judiciaire et du code foncier et domanial. Le croisement des dispositions de ces deux textes législatifs permet de déduire que le contentieux foncier rural béninois est confronté à la problématique du double mode de règlement : le règlement judiciaire et le règlement extra judiciaire. Le règlement judiciaire fait appel à l'office du juge pénal auquel les parties se réfèrent notamment, lorsque le conflit a une dimension pénale, ou lorsque celles-ci ne s'accordent pas sur le choix du médiateur. Le législateur fait en effet, obligation aux parties de procéder à un règlement amiable de leur différend avant toute saisine du tribunal judiciaire.

Le règlement extrajudiciaire préalable qui leur est imposé fait appel à la médiation des instances locales de gestion foncière ou, à la conciliation du Tribunal de conciliation. La bonne gestion des conflits fonciers ruraux dépend en grande partie, de l'état de fonctionnement des instances locales de gestion foncière et des tribunaux de conciliation (légitimité des membres, capacités intrinsèques et des interrelations avec le tribunal de première instance). L'intervention de ces différentes structures ainsi que les décisions qu'elles prennent dans le règlement des conflits fonciers ruraux sont schématiquement présentées sous la forme de modèle technique (cf. figure n°26 ci-dessous).



Source : Loi portant organisation judiciaire en République du Bénin et Code foncier et domanial

**Figure 26** : Modèle technique de la procédure de règlement amiable des conflits fonciers ruraux

La procédure de règlement des conflits fonciers ruraux fait ressortir, le caractère obligatoire de la tentative de conciliation par le tribunal de conciliation ou de la tentative de règlement amiable avant toute saisine du tribunal de première instance territorialement compétent (art. 386 code foncier et domanial). Lorsque les parties ne s'entendent pas sur le choix du mode de règlement, la partie la plus diligente saisit directement le juge du contentieux. Suivant les articles 387, 388 et 389 du code foncier et domanial, le mode de règlement extrajudiciaire offre deux options : le règlement amiable **(A)** et la conciliation **(B)**.

### A - Le règlement amiable

Lorsque les parties en conflit optent pour le règlement amiable, elles choisissent de commun accord, l'instance locale ou la personne chargée du règlement amiable du différend. Le règlement amiable est assuré par la Commission des Gestion Foncière, la Section Villageoise de Gestion Foncière ou la personne chargée du règlement amiable du différend. Aucune procédure particulière n'est exigée quant au choix de l'instance ou de cette personne mais, les parties se font obligatoirement assister chacune, au moins d'un témoin pendant le déroulement de la tentative de règlement amiable. La procédure de règlement amiable comporte deux phases importantes : la phase de médiation qui aboutit à la rédaction de procès-verbaux sous l'égide de l'instance de médiation choisie par les parties **(1)** et la phase d'affirmation de procès-verbaux par l'autorité communale **(2)**.

#### 1 - La phase de médiation : des instances chargées d'établir des procès-verbaux

Selon le Dictionnaire juridique, *"la médiation est une technique procédurale de solution des conflits par laquelle des personnes qu'un différend oppose, ou qui souhaitent en prévenir l'arrivée, tentent de parvenir à une solution transactionnelle en utilisant les bons offices d'une personne dite médiateur"*. Le code foncier et domanial donne la liberté aux parties à un différend foncier rural, de s'entendre pour désigner la personne ou la structure pouvant conduire la négociation **(a)**. Ces instances de médiation ont l'obligation d'établir un procès-verbal de règlement amiable lorsque les parties se sont entendues ou, un procès-verbal d'échec de règlement amiable en cas de désaccords sur le contenu de la médiation **(b)**.

##### a) Les instances de gestion foncière chargées du règlement amiable

Le législateur a prévu trois catégories de médiateurs : les instances de gestion foncière rurale et la personne chargée du règlement amiable. La Commission de Gestion Foncière (CoGeF) et la Section villageoise de gestion foncière (SVGF) sont les deux instances de gestion

foncière rurale habilités à procéder à un règlement amiable des conflits fonciers ruraux. La Commission de Gestion Foncière a un rôle consultatif et d'assistance au maire dans la gestion des questions foncières tant en milieu rural, périurbain, qu'urbain touchant au territoire de la commune. Elle est composée de deux (2) types d'acteurs. Les acteurs administratifs comprennent le Président de la commission des affaires domaniales et environnementales du conseil communal, le chef du service des affaires domaniales de la mairie, deux (2) chefs d'arrondissement élus par le conseil communal, le régisseur ou son représentant et le responsable du service en charge de l'agriculture au niveau de la commune. Au sein de la CoGeF, on retrouve également, les représentants de la société civile, des associations de développement de la commune, des organisations de producteurs agricoles de la commune, des associations de femmes de la commune, des éleveurs et des notables. En matière contentieuse, la Commission de Gestion Foncière collabore, à la demande de la structure concernée, dans les procédures de règlement des conflits fonciers devant les instances officielles ou d'arbitrage ou de règlement amiable des litiges (art. 5 du décret N° 2015-017).

La Section villageoise de gestion foncière (SVGF) qui est un démembrement de la Commission de Gestion Foncière au niveau des villages administratifs, joue également un rôle de médiateur dans le règlement des conflits fonciers ruraux. Elle est composée du chef de village (autorité politico-administrative élue), de deux (2) personnes élues par le conseil de village, de deux (2) notables ayant une connaissance approfondie en matière foncière, élus par le collège des notables, d'un représentant des guides de l'équipe d'enquête foncière, d'un représentant des associations de développement du village élu en assemblée générale, de trois (3) représentants des organisations professionnelles du secteur agricole dont nécessairement un éleveur élus en assemblée générale et de deux (2) représentantes des groupements de femmes, élues en assemblée générale. Dans le domaine du contentieux foncier, la Section villageoise de gestion foncière est chargée d'apporter son appui conseil au règlement des litiges fonciers (art. 25).

En dehors des instances locales de gestion foncière (CoGeF et SVGF) reconnues par le législateur, les parties à un différend foncier rural ont également, la possibilité de s'adresser à un médiateur (autorité religieuse, politico administrative etc.) qui sera la personne chargée du règlement amiable. Toutes ces instances et personne chargés du règlement amiable ont l'obligation d'établir un procès-verbal de règlement amiable ou d'échec de règlement amiable à l'issue de la médiation.

#### ***b) L'obligation de rédiger les procès-verbaux de règlement amiable***

Le règlement amiable donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal (art. 390 du CFD) comportant des indications spécifiques obligatoires<sup>460</sup>. Le procès-verbal est établi sous l'autorité de l'instance locale ou de la personne chargée du règlement amiable. Le procès-verbal de règlement amiable dûment signé par les parties et leurs témoins est transmis au maire de la commune du lieu de situation de l'objet du différend, par la partie la plus diligente.

## **2 - La procédure d'affirmation des procès-verbaux**

Dès réception du procès-verbal de règlement amiable, le maire de la commune convoque les parties et leurs témoins (art. 391, 392 et 393 du CFD). Assisté du chef du service en charge

<sup>460</sup> Dénomination et siège de l'instance ou nom ; Prénoms et domicile de la personne chargée du règlement ; Noms, prénoms et domicile des parties ; Noms, prénoms et domicile des témoins ; Objet du différend; Prétention des parties; Contenu de l'arrangement intervenu; Date et lieu du règlement; Signature ou empreintes digitales du représentant de l'instance ou de la personne chargée du règlement des parties et des témoins. (Art.390)

des affaires domaniales et foncières, le maire procède à la lecture et, s'il y a lieu, à la traduction du procès-verbal sur lequel les parties donnent leur consentement. Il procède ensuite, à l'affirmation du procès-verbal en y apposant sa signature précédée d'une mention spéciale<sup>461</sup>. L'affirmation du procès-verbal doit intervenir au plus tard dans le délai d'un (01) mois à compter de la transmission au maire par les intéressés du procès-verbal de règlement amiable. L'absence de règlement amiable doit également faire l'objet d'un procès-verbal. Le modèle technique de la procédure du règlement amiable des conflits fonciers ruraux est résumé dans par la figure n°27 suivante.

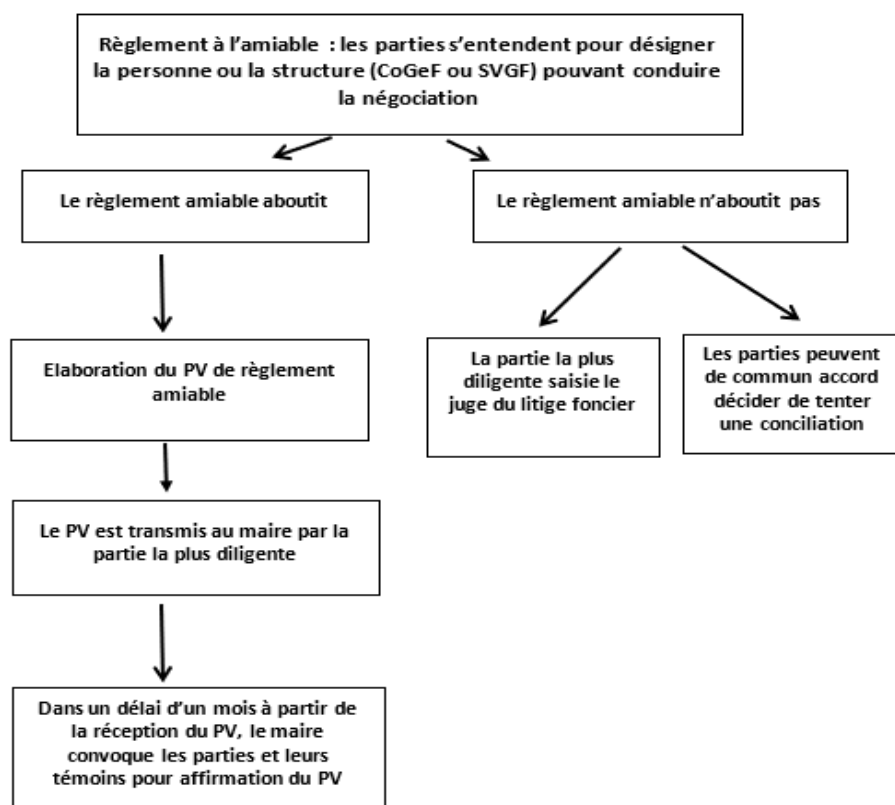


**Figure 27** : Modèle technique de la procédure du règlement amiable des conflits fonciers ruraux

## B - La conciliation des conflits fonciers ruraux

La conciliation est une autre option offerte aux parties à un différend foncier rural qui peuvent soumettre leur litige à l'appréciation d'un tribunal de conciliation. Un tribunal de conciliation est institué dans chaque arrondissement des communes à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo et Parakou) et dans chaque commune ordinaire. Les tribunaux de conciliation constituent un premier niveau de règlement des conflits fonciers avant toute saisine des tribunaux de première instance (art. 336 Code Foncier et Domanial).

<sup>461</sup> « Devant nous (nom, prénoms, qualité et résidence), se sont présentés les parties et témoins dénommés au procès-verbal de règlement amiable qui précède.

Lesquels, après lecture à eux faite et traduction au besoin en leur propre langue de la teneur dudit procès-verbal, en notre présence, par le nommé (nom, et prénom de l'interprète), interprète assermenté ont formellement déclaré et affirmé en comprendre le sens,

Les parties ont en outre déclaré et affirmé en accepter les termes et s'obligent à l'exécuter loyalement. Les témoins ont également déclaré et affirmé en reconnaître la parfaite régularité.

Ce que nous certifions à toutes fins de droit.

Fait à... »



## 1 - La phase de de conciliation : un tribunal chargé d'établir des procès-verbaux

Les Tribunaux de conciliation sont placés sous l'autorité du Garde des Sceaux, Ministre de la justice. Suivant l'article 34 de la loi portant organisation judiciaire, ces tribunaux sont contrôlés par le Président du Tribunal de Première Instance et inspectés périodiquement, notamment à l'occasion des audiences foraines du Tribunal de Première Instance avec rapport au Président de la Cour d'Appel. Par leur composition et leurs missions **(a)**, les tribunaux de conciliation ont l'obligation de tenir des audiences et d'établir des procès-verbaux de conciliation ou de non-conciliation selon les cas **(b)**.

### a) *Le tribunal de conciliation: composition et missions*

Le tribunal de conciliation est composé de trois personnes dont un président, deux assesseurs. Le tribunal est assisté d'un secrétaire nommé par arrêté du maire parmi les fonctionnaires ou agents publics en service dans la localité (cf. annexe 26). Avant transmission au président du Tribunal de première instance, l'arrêté de nomination du secrétaire du tribunal de conciliation est approuvé par le préfet du département (cf. annexe 27). Le secrétaire du tribunal de conciliation prête le serment dédié aux greffier des tribunaux de première instance avant son entrée en fonction (cf. annexe 28). ). Les deux (02) assesseurs et leurs suppléants sont également nommés pour un mandat de deux (02) ans par ordonnance du Président du Tribunal, sur une liste de douze (12) personnes jouissant d'une bonne moralité dressée par le maire (cf. annexe 29). Le Président du tribunal de conciliation et son suppléant sont nommés pour deux (02) ans par le Garde des Sceaux, sur proposition du Président du Tribunal, après avis consultatif du maire, parmi les notables, fonctionnaires en retraite ou citoyens sachant lire et écrire le français, résidant au siège du Tribunal de conciliation et jouissant d'une bonne moralité et de la confiance de la population (cf. annexe 30). Le tableau 34 ci-dessous, présente le modèle technique de mise en place d'un tribunal de conciliation et les actions des acteurs.

Tableau 34 :Modèle technique de mise en place d'un tribunal de conciliation et actions des acteurs

| Acteurs                                    | Actions                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Garde des sceaux, Ministre de la justice   | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Nomme le Président du TC et son suppléant sur proposition du président du tribunal de première instance</li><li>▪ Fixe les indemnités des membres des TC</li><li>▪ Fixe les frais de fonctionnement des TC</li><li>▪ Fournit les moyens nécessaires en cas d'enquête sur les lieux ou d'audiences foraines</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Président du Tribunal de Première Instance | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Approuve le profil des 12 membres désignés du TC</li><li>▪ Nomme par ordonnance, pour deux ans, les assesseurs et leurs suppléants</li><li>▪ Propose au Garde des Sceaux, les personnes habilitées aux postes de Président du TC et du Suppléant</li><li>▪ Organise la cérémonie d'installation des membres du TC et la prestation de serment du secrétaire</li><li>▪ Dresse chaque année, le tableau des audiences du Tribunal de conciliation</li><li>▪ Adresse aux membres du TC toutes observations jugées utiles pour la bonne marche du tribunal de conciliation</li><li>▪ Enclenche la révocation du Président et des Assesseurs par le Garde des Sceaux, sur demande motivée</li><li>▪ Enclenche la révocation du Secrétaire du TC par le maire, sur demande motivée</li><li>▪ Reçoit les PV de conciliation et de non-conciliation</li><li>▪ Ordonne la comparution personnelle des parties en cas de conciliation totale ou partielle</li><li>▪ En cas d'homologation, retourne l'original et les pièces au tribunal de conciliation, revêtus de la mention d'homologation.</li></ul> |

| Acteurs      | Actions                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Se saisi immédiatement du litige en cas de défaut de l'une des parties ou d'échec de la tentative de conciliation</li> <li>Motive le refus d'homologation</li> <li>Faire suivre à la procédure son cours au TPI</li> <li>Respecte les délais de deux mois dès réception du dossier par le tribunal de première instance pour la décision d'homologation ou de refus d'homologation</li> </ul> <p>NB : Au cas où la conciliation contiendrait des dispositions contraires à l'ordre public, le procureur de la République pourra se pourvoir dans l'intérêt de la loi contre le jugement d'homologation et ce dans le délai franc de 30 jours devant la Cour Suprême. L'annulation vaudra à l'égard de tous.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Préfet       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Approuve l'arrêté communal de nomination du secrétaire TC</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Maire        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Etablit une proposition liste de 12 personnes et dresse leur profil</li> <li>Prend un arrêté communal de désignation des membres du Tribunal de conciliation</li> <li>Transmet par courrier officiel, la liste des 12 personnes désignées au Président du TPI</li> <li>Adresse aux membres du TC toutes observations jugées utiles</li> <li>Nomme par arrêté communal, le Secrétaire du TC</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Président TC | <ul style="list-style-type: none"> <li>Est fonctionnaire en retraite ou citoyen</li> <li>Sait lire et écrire le français</li> <li>Réside au siège du tribunal de conciliation</li> <li>Jouit d'une bonne moralité et de la confiance de la population</li> <li>Préside moins de deux audiences par mois</li> <li>Reçoit les parties et leurs plaintes</li> </ul> <p>En cas de défaut de l'une des parties ou d'échec de la tentative de conciliation :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dresse le procès-verbal contenant toutes les déclarations reçues et les actes</li> <li>Conserve l'original du PV au siège du TC.</li> <li>Transmet une copie du PV certifiée conforme avec le dossier au TPI</li> </ul> <p>En cas de conciliation totale ou partielle</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dresse le procès-verbal des conditions de l'arrangement assisté du secrétaire.</li> <li>Fait lire et traduire le procès-verbal aux parties, puis faire signer par elles si elles le peuvent sinon mention en est faite.</li> <li>Transmet immédiatement, l'original et les pièces à l'appui au TPI pour homologation</li> <li>Reçoit et conserve l'original et les pièces au secrétariat du TC.</li> <li>Remet des copies aux parties</li> <li>Communique un exemplaire au Procureur de la République.</li> </ul> |
| Assesseeurs  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Est notable ou fonctionnaire en retraite</li> <li>Jouit d'une bonne moralité</li> <li>Assiste le Président dans les audiences</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Secrétaire   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Est un fonctionnaire ou agent public en service dans la localité</li> <li>Prête le serment prévu pour les greffiers</li> <li>Tient la plume des audiences</li> <li>Assiste le président dans la rédaction des PV et autres actes du TC</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

**Source :** Conçu à partir de la loi N° 2016-15 du 28 juillet 2016 modifiant et complétant la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire, de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale et loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes.

La mise en place d'un tribunal de conciliation induit des liens fonctionnels entre les communes et les tribunaux de conciliation (cf. fig. 28 ci-dessous).

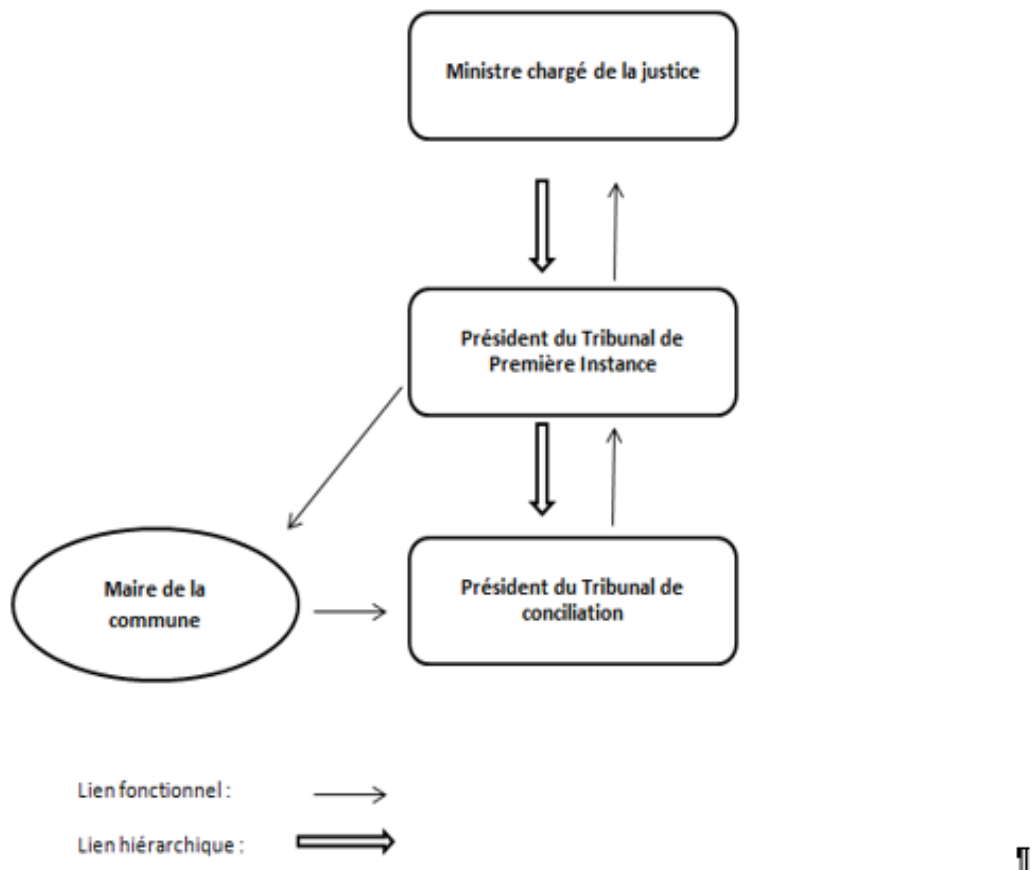


**Figure 28:** Liens hiérarchiques et fonctionnels entre les TC, le TPI et la Mairie

Suivant l'article 26 de la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin, modifiée par la loi n°2016-15 du 28 juillet 2016, les tribunaux de conciliation sont compétents en toutes matières, sauf les exceptions prévues par la loi, notamment en matière civile moderne, pénale, de conflits individuels du travail et d'état des personnes.

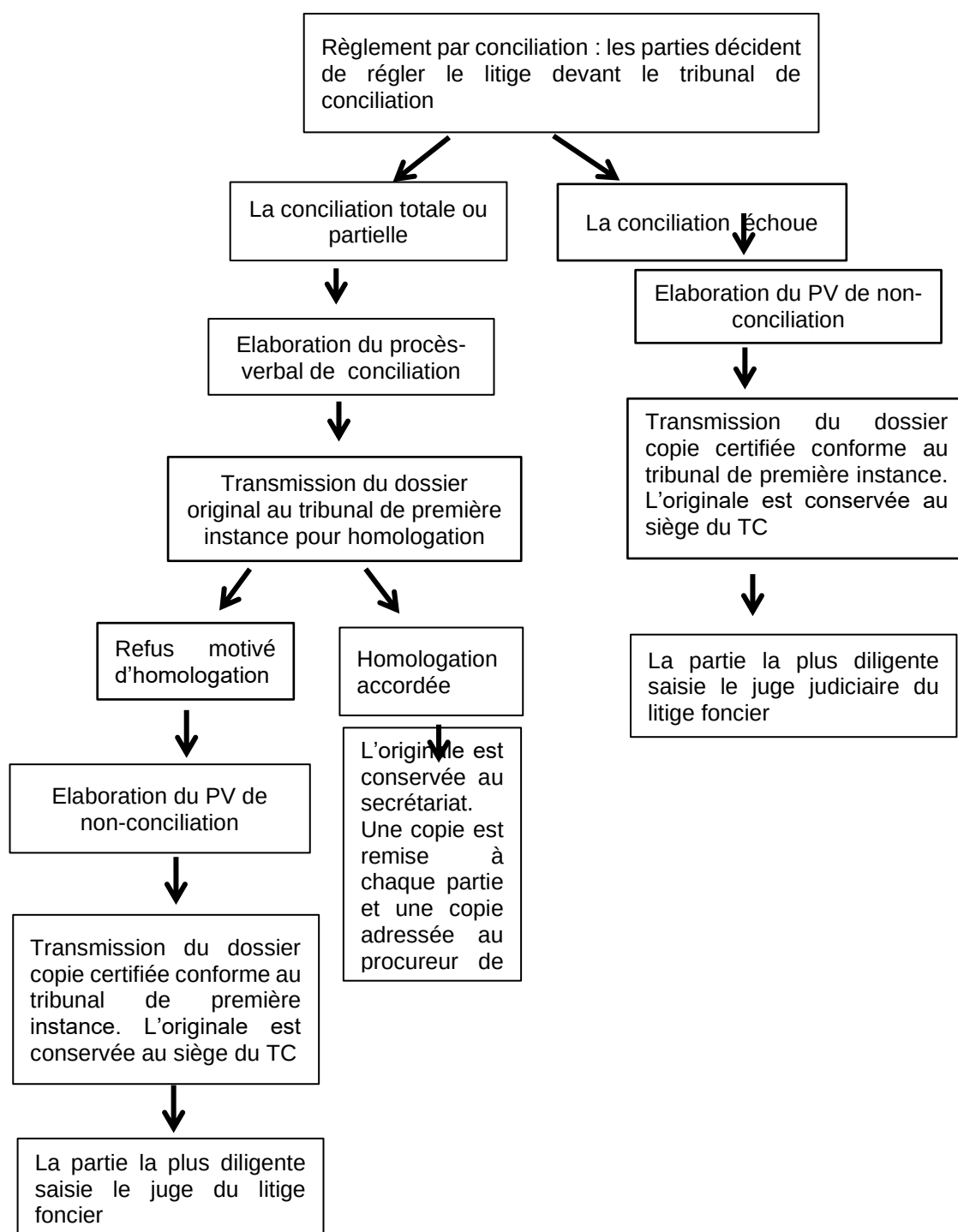
#### **b) L'obligation de tenir des audiences et d'établir des procès-verbaux**

Les tribunaux de conciliation sont animés par des notables et non par des juges professionnels. Ces tribunaux ne rendent pas des décisions de nature juridictionnelle et ne saurait donc, être considérés comme un degré de juridiction. Ils ont pour mission de rechercher la conciliation entre les protagonistes d'un litige foncier. Ils sont compétents en toutes matières, sauf les exceptions prévues par la loi, notamment en matière civile moderne, pénale, de conflits individuels de travail et d'état des personnes. Le domaine d'intervention privilégié des tribunaux de conciliation reste actuellement, la recherche de la conciliation dans les conflits fonciers ruraux qui sont très fréquents dans le pays. Les tribunaux de conciliation tiennent au moins deux audiences par mois. Leurs audiences sont fixées suivant un tableau dressé chaque année, par le président du tribunal de première instance, sur proposition des présidents des tribunaux de conciliation.

Lorsque l'une des parties en litige fait défaut parties ou en cas d'échec de la tentative de conciliation, le président du tribunal de conciliation, assisté du secrétaire, dresse un procès-verbal contenant toutes les déclarations reçues et les actes accomplis. L'original du procès-verbal est conservé au siège de la juridiction et la copie certifiée conforme par le président du tribunal de conciliation est transmise avec le dossier, au tribunal de première instance qui se

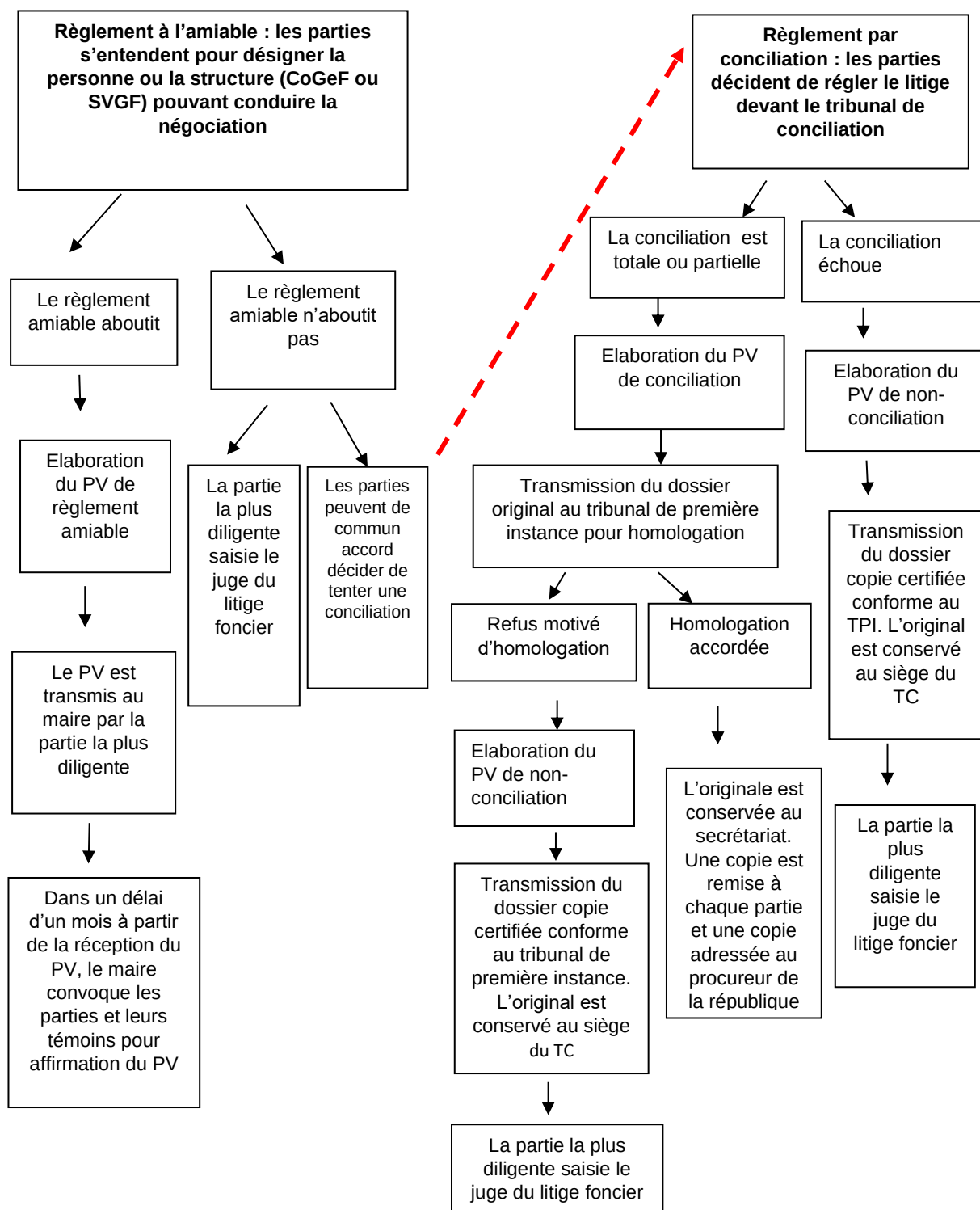
trouve immédiatement saisi du litige. En cas de conciliation totale ou partielle, le président du tribunal de conciliation, assisté du secrétaire, dresse un procès-verbal des conditions d'arrangement. L'original et les pièces à l'appui sont immédiatement transmis au président du tribunal de première instance pour homologation. En cas d'homologation, l'original et les pièces sont retournés au tribunal de conciliation revêtus de la mention d'homologation. Le procès-verbal de conciliation homologué acquiert l'autorité de chose jugée. En cas de refus motivé d'homologation, le tribunal de première instance se trouve immédiatement saisi du litige. La figure 29 suivante donne un aperçu général de la procédure de règlement des conflits fonciers ruraux devant les tribunaux de conciliation.

Figure 29 : Résumé de la procédure devant les tribunaux de conciliation



La figure 30 ci-dessous présente une vue d'ensemble des modes alternatifs de règlement des conflits fonciers ruraux.

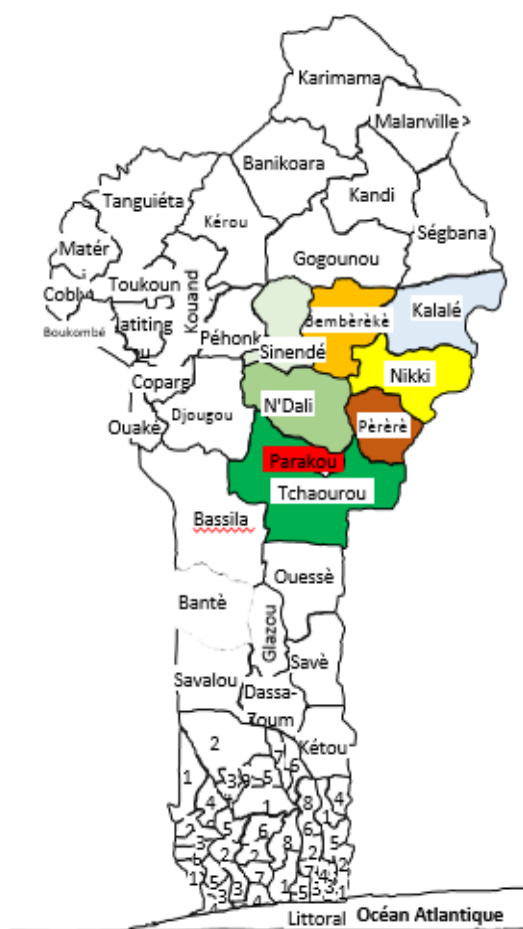
Figure 30 : Vue d'ensemble du règlement amiable et règlement par la conciliation





## 1. Les tribunaux de conciliation : un besoin de redynamisation

Le département du Borgou compte une (01) commune à statut particulier (Municipalité de Parakou) et sept (07) communes ordinaires. Notre intervention a porté sur ces communes ordinaires en totalité rurales et au sein desquelles se pose avec acuité, des problèmes de disfonctionnement des tribunaux de conciliation. Les dysfonctionnements de ces tribunaux portent sur la méconnaissance du cadre légal de règlement des conflits fonciers ruraux **(a)** impliquant une relative gouvernance des interventions des tribunaux de conciliation installés **(b)**. La carte n°18 indique en couleur, la situation géographique des communes d'investigation sur les tribunaux de conciliation.



**Carte 18 :** Situation géographique des communes d'investigation

**Source :** Conçue à partir de la carte administrative du Bénin

### **a) De la connaissance de la procédure de conciliation des conflits fonciers ruraux**

L'état des lieux du fonctionnement des tribunaux fait ressortir un manque de gouvernance dans le traitement des conflits fonciers ruraux. La plupart des enquêtés<sup>462</sup> (95%) connaissent l'existence du Code Foncier et Domanial (CFD) qui est la loi qui régit la gestion du contentieux foncier en République du Bénin. 73% des enquêtés n'ont aucune connaissance du contenu réel du Code Foncier et Domanial notamment des procédures de règlement des conflits

<sup>462</sup> L'enquête a porté sur un échantillon de 70 personnes composés d'élus locaux (35), de membres des instances locales de gestion foncière (14), d'anciens membres de tribunaux de conciliation (10), de secrétaires généraux de mairies (7) et de notables (14).

fonciers. 88% des personnes rencontrées savent qu'elles peuvent régler leurs conflits fonciers par un règlement amiable. Le règlement à l'amiable se fait souvent chez les notables et les élus locaux mais rarement devant les instances prévues par le code foncier et domanial que sont la Section villageoise de gestion foncière et la Commission de Gestion foncière. Cependant, les enquêtés ignorent que ce mode de règlement alternatif des conflits fonciers est légalement règlementé et que les décisions issues de ces règlements peuvent être constatées par un procès-verbal dont l'issue est l'affirmation par le Maire de la commune pour éviter les remises en cause.

A l'exception des autorités administratives locales et d'anciens membres qui en ont une idée relativement claire, le tribunal de conciliation, sa mission et son mode de fonctionnement ne sont pas connus. Les personnes enquêtées connaissant ce mode de règlement ne savent pas où se tiennent les audiences du tribunal de conciliation, n'en connaissent pas les membres et ne maîtrisent pas la procédure suivie devant cette instance.

Des discussions menées, nous avons constaté qu'il y a une méconnaissance totale des populations sur la phase de règlement judiciaire. Pour la plupart des personnes rencontrées, le règlement judiciaire commence par la plainte déposée à la gendarmerie ou au commissariat (actuelle police républicaine). On note une méconnaissance totale de la procédure judiciaire du règlement des conflits fonciers.

#### **b) De l'état de fonctionnement des tribunaux de conciliation**

Les tribunaux de conciliation ont été installés en méconnaissance des règles de procédure. Dans les communes d'enquête, les autorités locales que la procédure de désignation et de nomination de leurs membres n'était pas respectée. En effet, selon les renseignements fournis par les enquêtés, c'est le Maire qui nommait les membres du tribunal de conciliation en violation des dispositions légales relatives à la nomination du personnel devant siéger dans les Tribunaux de conciliation.

Aucun des sept tribunaux de conciliation des communes ordinaires du Borgou n'était fonctionnel. Ceci s'expliquait par l'inexistence des locaux pour abriter les audiences et le non-renouvellement du mandat de leurs membres. Dans les sept communes visitées, plusieurs membres des tribunaux de conciliation sont décédés et ne sont pas remplacés parce que les autorités administratives ignorent complètement la procédure de désignation, de nomination et de révocation des membres.

Par exemple, dans la commune de Sinendé, une autorité administrative a déclaré que : *"c'est à cause du président du TPI de Parakou que le tribunal de conciliation de sa commune n'est pas fonctionnel parce que le président de cette juridiction n'aurait pas donné une suite favorable à la liste envoyée par le maire"*. Selon la compréhension de cette autorité administrative, le président du Tribunal de première instance doit obligatoirement nommer les membres du Tribunal de conciliation sur une liste de personnes proposées par le maire.

Le Manque de motivation des membres des tribunaux de conciliation est également la cause du délaissement de l'institution. En effet, nous avons constaté au cours des échanges que les membres des tribunaux de conciliation ne bénéficiaient pas régulièrement des indemnités qui leur sont dues. Ce qui a pu fait dire à un ancien membre du Tribunal de Bembéréké que *"le personnel du tribunal de conciliation fait du bénévolat"*. Malheureusement, les tribunaux de conciliation, tout comme les instances locales de gestion foncière, manquent cruellement de moyens de fonctionnement, ce qui est un facteur limitant de leur efficacité.

Dans la pratique, les tribunaux de conciliation et les instances locales de gestion foncière suppléent aux dysfonctionnements du cadre législatif à travers un mélange de mécanismes qui enlève toute légalité aux structures auxquelles s'adressent les parties en conflit.

La mise en relation du Tribunal de première instance de Parakou avec les autorités communales, a abouti au renouvellement des membres des tribunaux de conciliation. Les modèles techniques que nous avons élaborés et les renforcements des capacités des membres de ces tribunaux ont permis de les rendre opérationnels.

L'annexe 17 présentent un ensemble de modèles techniques pour mettre en place et rendre opérationnel un tribunal de conciliation.

## **C - Le cas particulier du règlement des conflits pastoraux**

A l'instars des conflits liés aux terres rurales, le règlement des conflits pastoraux est précédé d'un règlement amiable avant toute saisine du juge des contentieux fonciers.

### **1 - La conciliation des conflits pastoraux**

Les litiges liés au pastoralisme sont réglés à l'amiable entre les parties. En cas d'échec du règlement amiable, les litiges sont portés devant le démembrement compétent de l'Agence Nationale de la Gestion de la Transhumance. Le cas échéant, le démembrement compétent de l'ANGT évalue les dommages causés en vue d'un dédommagement de la victime (article 85). A l'issue de la tentative de conciliation, le démembrement local de l'ANGT établit, séance tenante, un procès-verbal constatant, soit l'accord, soit le désaccord partiel ou total des parties (article 86).

Les parties en conflit contresignent le procès-verbal et en reçoivent copie. L'accord de conciliation devient exécutoire par les parties dès sa signature. En cas de non-conciliation, les litiges liés au pastoralisme sont portés devant les juridictions de droit commun de la République du Bénin (article 88).

### **2 - Les règles de procédure contentieuse en matière pastorale**

Les actions et poursuites devant le tribunal territorialement compétent ne peuvent être exercées qu'après échec d'une tentative de conciliation par le démembrement local de l'ANGT (article 89). Les infractions aux dispositions du Code pastoral (voir en annexe 18 la liste des infractions) sont recherchées, constatées, instruites, poursuivies et jugées conformément à la loi portant organisation judiciaires et suivant les procédures de gestion des conflits pastoraux (article 90).

Sans préjudice des pouvoirs reconnus à la police judiciaire, sont compétents pour rechercher et constater les infractions aux dispositions du code pastoral et ses textes d'application : les agents assermentés de l'administration en charge de l'élevage, les agents assermentés de l'administration en charge des eaux et forêts. Ces agents visés bénéficient de la protection de la loi. Il est interdit à toute personne de les outrager dans l'exercice de leurs fonctions ou de s'opposer à leurs instructions.

La figure n° 31 donne le modèle technique de la procédure de règlement des conflits pastoraux.

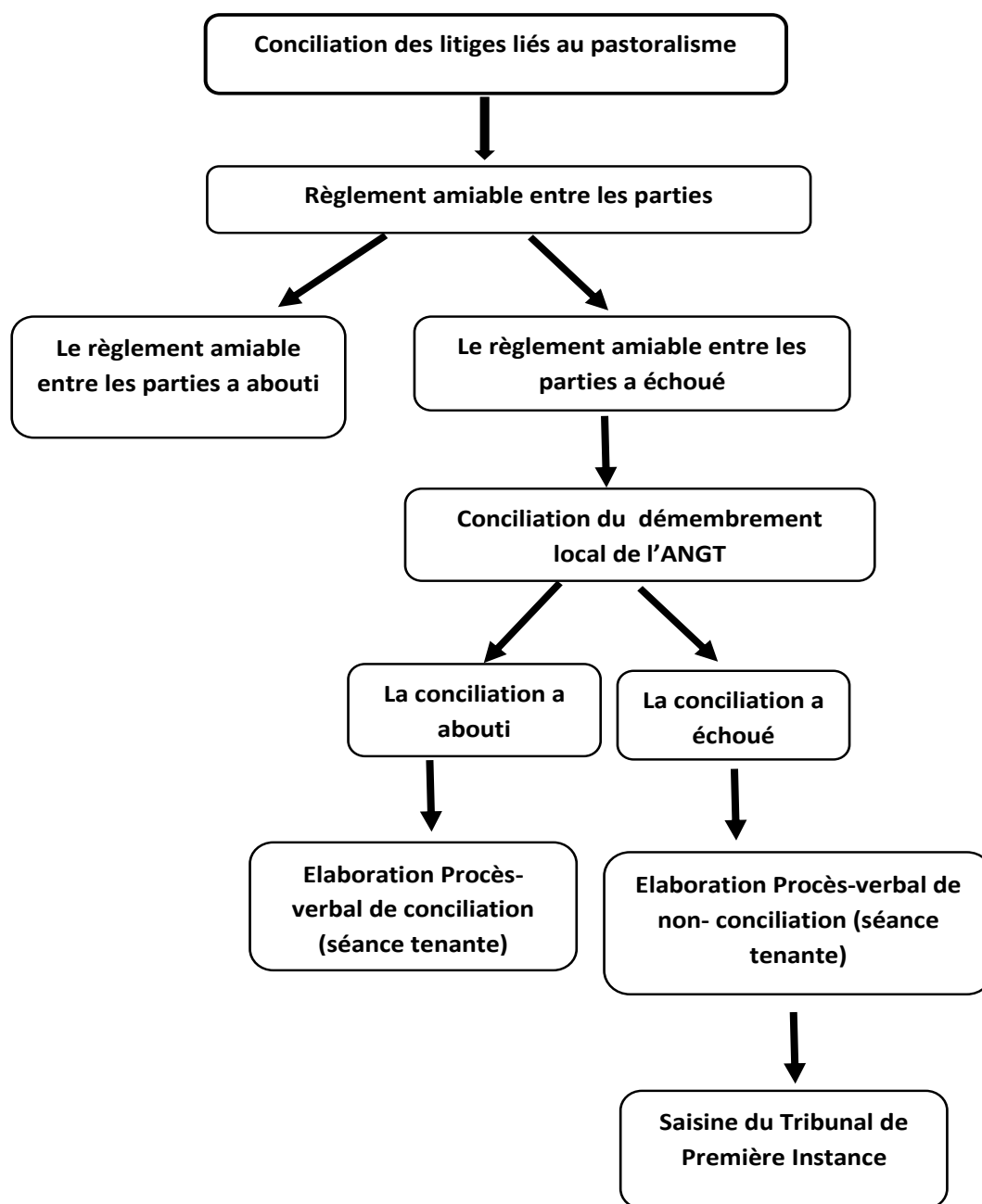


**Figure 31 :** Modèle technique de la procédure de règlement des conflits pastoraux.

## Section 2 - Une perspective socio-écologique du commun

Le contenu du droit commun reflète la matérialité de la solution juridique consensuelle apportée soit, pour encadrer les comportements des sociétés vis-à-vis des milieux (anthroposystème) soit, pour répondre à des besoins en règles de protection des ressources biologiques soit encore, des moyens pour prévenir ou résoudre des conflits. Les crises écologiques par exemple, sont des contraintes réellement vécues par les sociétés, les écosystèmes et les biotopes. Aux contraintes des sociétés, des écosystèmes et des biotopes, *"dont les emprises spatiales ne sont pas les mêmes"* (Lagadeuc Yvan, Chenorkian Robert, 2009), s'ajoutent des difficultés de construction du droit commun pour lequel des recherches

empiriques sont à mener. Comme précédemment dit, le droit positif béninois n'a pas pu prendre en charge correctement la problématique foncière et environnementale du pays. La crise du modèle exogène de développement a conduit à celle droit qui est resté sans perspective face à l'insécurité foncière et aux crises écologiques (§1). Les conventions d'environnement élaborées notamment par les projets et programmes de développement pour pallier les insuffisances du droit positif, n'ont pas dépassé la dimension technique du droit faute d'avoir insuffisamment pris en compte l'endogénéité juridique (§2).

### **§ 1 - Crise de modèle de développement, crise du droit positif**

Le droit positif est victime de sa propension pour un modèle de développement d'obédience coloniale. Cependant, ce modèle n'a pas répondu aspirations profondes des communautés rurales. Celui-ci est d'ailleurs en pleine crise même dans les pays développés. Dès lors, il devient impératif pour le pays, de définir mode de vie respectueux des ressources naturelles renouvelables et compatible avec les ses réalités socioculturelles et économiques (A). Dans une perspective de réconciliation des communautés rurales avec leurs milieux, la socio-écologie juridique permet de répondre à cette préoccupation, dès lors qu'il est unanimement que le modèle coopté est la principale cause des crises écologiques actuelles (B).

#### **A - De la crise du modèle de développement vers la définition d'un autre mode de vie**

Le modèle de développement imposé aux communautés rurales par les gouvernants a participé à leur paupérisation croissance. L'agriculture familiale, qui assurait la stabilité foncière du fait de l'approche patrimoniale de gestion de la terre, a été ébranlée par les interventions extérieures à la fois juridiques, techniques et institutionnelles. De l'inadéquation des mesures agricoles à l'imposition directe ou indirecte des cultures de rente au détriment des cultures vivrières, la situation alimentaire des communautés rurales va en se dégradant (1). Pour assurer l'accès de ces communautés rurales qui tiennent toujours à leur mode de vie ancestral, il est opportun de fonder la coviabilité socio-écologique sur l'endogénéité juridique. Dans ce sens, Barrière (2019) observe que : *“Les peuples autochtones montrent que d'autres voies sont possibles pour une nouvelle dimension d'une humanité ancrée dans la biosphère”*.

#### **1 - Un modèle exogène de développement en crise**

La gouvernance foncière et environnementale du Bénin est associée au modèle de développement hérité de la colonisation française. Ce modèle est en pleine crise même dans les pays développés qui l'ont expérimenté depuis des siècles. Par ce modèle exogène par nature, la jonction de la légalité étatique d'avec les légitimités locales demeure un leurre. Or, la légitimité sociale et la légalité sont indissociables dans la construction des mesures juridiques. Par conséquent, la mise à l'écart de l'endogénéité juridique prive les politiques et réformes de la légitimité sociale dont elles avaient besoin pour garantir l'efficacité et l'efficience des mesures juridiques édictées. Mais, ce qui est en cause, c'est bien plus l'attitude du législateur qui entend déstabiliser les systèmes juridiques endogènes et leurs systèmes d'autorité traditionnelle *“avec ses conséquences politiques, culturelles et psychologique”*<sup>463</sup>. L'opprobre est jeté uniquement sur l'endogénéité juridique pour expliquer le mal développement du pays. Par cet opprobre, les causes réelles de l'échec récurrent des politiques et réformes sont occultées et les esprits se sont maladroitement se focalisés sur les aspects négatifs de l'endogénéité juridique pour asseoir des référents juridiques inadaptés. La

---

<sup>463</sup> F. Houtart, *Des biens communs au bien commun de l'humanité*, op. cit., p. 7



décolonisation des mentalités des gouvernants est à l'ordre du jour si l'on souhaite parvenir à un droit commun opérant.

Au-delà même de la décolonisation des mentalités qui reste une préoccupation majeure, il est question de trouver des mécanismes de réduction des conflits fonciers ruraux dont les impacts se suffisent à eux-mêmes. Il est également question, de sortir les rapports foncier-environnementaux de l'oralité juridique afin de prévenir les conflits à naître. Il est question de dépasser le discours et d'agir pour l'avènement d'un droit vivant c'est-à-dire, un droit construit à partir des coutumes, des pratiques et des habitus.

Dans cette perspective juridique, le développement durable n'est plus synonyme d'addiction à un modèle de développement qui conduit à des crises écologiques et met en danger la sécurité d'accès aux ressources naturelles. Le développement est durable lorsque le plus grand nombre de citoyens participe aux débats nationaux sur la viabilité et la coviabilité des systèmes sociaux et écologiques. Le développement est la *"combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rendent apte à faire croître, cumulativement et durablement, son produit réel global"*<sup>464</sup>. Dans ce sens, le PNUD souligne que « *Les individus sont la véritable richesse d'une nation. Le développement doit donc être un processus qui conduit à l'élargissement des possibilités offertes à chacun. Il a pour objectif fondamental de créer un environnement qui offre aux populations la possibilité de vivre longtemps, et en bonne santé, d'acquérir les connaissances qui les aideront dans leur choix et d'avoir accès aux ressources leur assurant un niveau de vie décent* » (PNUD, 1990).

Le développement durable pour l'Afrique a forcément un lien avec l'endogénéité des normes de protection des milieux et d'utilisation des ressources. C'est dans les coutumes, les habitus et les pratiques que cette endogénéité juridique se découvre et s'exprime librement comme support de légitimité et de souveraineté juridique des mesures de régulation juridique foncière et environnementale. C'est également dans le cadre de l'agriculture familiale, la protection des patrimoines fonciers communs et la sauvegarde des valeurs de partage et de solidarité que se trouve la clé de voûte du développement durable de l'Afrique. Penser autrement le développement de l'Afrique, c'est protéger uniquement les intérêts de l'élite nationale et des gouvernants au détriment de ceux des communautés rurales. Protéger les seuls intérêts des décideurs aux dépens des communautés rurales (qui doivent en principe, respecter les mesures juridiques), c'est faire perdurer la fiction dans le droit. Mais, il faut avoir présent à l'esprit, que la promiscuité des communautés rurales avec les ressources biologiques est facteur d'insécurité foncière et environnementale dans un contexte de faible gouvernance.

Au-delà des indicateurs du développement humain durable au demeurant utopiques (dans un contexte d'insécurité alimentaire), le développement ne peut s'entendre que par l'implication directe des sociétés à la définition des règles de leur vivre ensemble et de leurs rapports aux écosystèmes et biotopes. En effet, on ne peut pas parler de développement dans l'inobservance de la durabilité dans les dimensions économique, environnementale, sociale, politique et culturelle du développement humain durable tel que prôné par le PNUD. L'ampleur des crises écologiques nous indique cependant que, les durabilités économique et environnementale sont loin d'être une réalité dans le pays. Utopique serait alors, de prétendre aux durabilités politique et culturelle avec la politique d'exclusion de l'endogénéité juridique et la marchandisation des terres et des ressources naturelles. Le modèle juridique occidental est bâti sur la primauté de la propriété foncière individuelle au détriment des droits fonciers des

---

<sup>464</sup> F. Perroux, *Les blocages de la croissance et du développement*, p. 241.

groupes sociaux. Il tend depuis la colonisation (sans y parvenir réellement) à sortir le foncier africain de son cocon patrimonial, pour le livrer à la concurrence, à la désarticulation des liens sociaux et à la désacralisation.

Comme nous l'avons mentionné à plusieurs reprises, dans nos développements précédents, l'incursion du modèle juridique colonial dans les rapports fonciers endogènes, menace sérieusement la sécurité foncière rurale et l'intérêt écologique. En traitant des éléments biotiques et abiotiques uniquement comme des biens marchands, ce modèle juridique a accéléré la finitude des ressources naturelles par des demandes croissantes dépassant nettement les limites des besoins fondamentaux humains. Par effet de contrecoup, le modèle juridique colonial a également accentué l'insécurité alimentaire des communautés rurales et a annihilé leurs capacités intrinsèques à participer librement à la coviabilité des systèmes sociaux et écologiques.

Un modèle juridique qui appauvrit la majorité des citoyens et impacte négativement les ressources naturelles, n'est pas un modèle. Un modèle développement qui promeut des cultures de rente au détriment des cultures de subsistance n'est pas un modèle auquel il faut s'accrocher. Un modèle de développement qui remplace drastiquement les semences endogènes par des semences exogènes (supposées améliorées) est l'expression d'une dépendance alimentaire. Les déficits alimentaires des communautés rurales s'expliquent aisément par l'ascendance des cultures de rente sur les cultures vivrières. La dégradation des terres et des ressources naturelles est le fait de l'expansion des cultures de rente comme le coton. Maîtriser l'expansion de cette culture, c'est maîtriser également, la durabilité environnementale, la sécurité alimentaire et les conditions du rétablissement des équilibres entre les systèmes sociaux et écologiques.

Le lien entre le développement, la sécurité alimentaire et le droit positif s'établit ainsi, dans la cohérence des interventions tendant à résoudre les crises de développement à la base de l'impasse des mesures juridiques. L'effectivité du droit positif dépend de l'assurance des ressources naturelles et du respect des durabilités environnementales, socioculturelles et économiques. Penser autrement le développement, c'est mettre le droit positif hors de son contexte socio-écologique et économique. *"Faut-il choisir un modèle de développement copié sur celui des pays riches, puisqu'il a montré son efficacité, ou au contraire le rejeter pour éviter d'emblée les conséquences environnementales et une nouvelle forme de colonisation rampante ?"*, s'interroge avec beaucoup de pertinence, F. Collart Dutilleul. L'auteur constate l'impossibilité même en Europe, *"de donner un avenir au développement"* dans un contexte international en panne, après les différents échecs, au cours de la même année 2009, du sommet de la FAO sur la sécurité alimentaire, des négociations sur le commerce des produits agricoles à l'OMC et du sommet de Copenhague sur le réchauffement climatique. Le titre de l'article de F. Collart Dutilleul (Entre politique foncière et politique alimentaire : Quel droit pour quel développement ?) est assez illustratif et en dit long, sur le type de modèle de développement auquel l'Afrique devrait logiquement tendre eu égard d'une part, à sa culture juridique originelle, à son écologie, à ses capacités économiques propres et aux besoins alimentaires et d'autre part, aux limites du modèle européen de développement face à l'insécurité foncière et aux crises écologiques qui sévissent actuellement en Afrique. Tout comme chaque société à sa culture juridique, l'Afrique a indéniablement sa culture juridique. Débridée par l'incursion violente de la culture juridique française, la culture juridique africaine doit désormais résoudre la difficile équation de l'intégration de l'endogénéité juridique dans un arsenal juridique par nature lacunaire et hostile. La question est de savoir comment aboutir à une régulation juridique foncière et environnementale adéquate à partir de cette endogénéité

juridique tout en préservant l'Etat de droit. Nous estimons que la clé du développement du pays se trouve dans cette équation à plusieurs inconnues à savoir : endogénéité juridique + droit étatique = droit commun viable à long terme.

Dans les débats nationaux, l'endogénéité juridique constitue la grande inconnue. Seules des recherches empiriques permettent d'en découvrir les régulateurs à juridiciser. Le droit étatique n'est pas à proprement parler une inconnue. D'obédience coloniale, le droit étatique fait les frais des lacunes qui ont conduit à l'inefficacité et l'inefficience de ses mesures juridiques. Trouver une solution à cette inconnue, revient à tout simplement débarrasser le droit positif des complexes et les préjugés juridiques. L'endogénéité juridique et le droit étatique sont à analyser et à sortir de la dépendance juridico-économique qu'impose le modèle colonial. Certes, le modèle européen semble avoir fait ses preuves dans les pays européens. La transposition irréfléchie de ce modèle sur les sociétés africaines a moins bien marché pour des raisons de discordance de valeurs et de standards socioculturels. L'exogénéité du modèle transposé sur des sociétés par essence communautaristes, a induit un mélange de genres juridiques et une confusion de normes préjudiciables aux rapports des sociétés aux milieux. Et, contrairement à l'idée répandue et savamment distillée<sup>465</sup> dans les esprits des *"indigènes"* depuis la colonisation, les africains et particulièrement, les communautés rurales ne refusent pas le développement. Les communautés rurales aspirent seulement à un bien-être et social dans le cadre précis d'une agriculture familiale, une agriculture qui s'inscrit dans une perspective plus moderne et plus respectueuse de l'intérêt écologique et de la sécurité d'accès des groupes sociaux à des ressources naturelles de qualité.

Contrairement au modèle européen de développement très consommateur de ressources naturelles, le modèle endogène « n'épuise » pas le monde. Il répond à des valeurs et standards régulant l'équilibre des rapports des sociétés aux milieux à travers une agriculture de type familial. La caractéristique commune de ces valeurs et standards est d'assurer, dans un esprit de partage et de solidarité, la garantie des ressources naturelles pour l'ensemble des communautés villageoises. Au contraire, du modèle européen, libéral par choix idéologique, le modèle endogène préserve et respecte la diversité des habitudes alimentaires. Il garantit également, l'accès aux ressources naturelles, aux fonctions écologiques et aux services qu'elles procurent dans un esprit de protection de la coviabilité des systèmes sociaux et écologiques dans le respect des tabous et des interdictions.

## **2 - Un modèle juridique endogène fondé sur la coviabilité socio-écologique**

Dans les systèmes juridiques endogènes, la coviabilité socio-écologique est assurée par un ensemble de règles et de mécanismes qui puisent leurs essences à la fois, dans le monde visible et dans l'invisible. Il faut se situer dans le contexte de l'agriculture familiale pour découvrir les mécanismes et les règles par lesquels, la coviabilité socio-écologique est assurée dans les systèmes juridiques endogènes. C'est dans l'agriculture familiale que se découvrent la force et la pertinence de l'endogénéité juridique dans l'harmonie des rapports entre les membres des groupes sociaux et entre ces groupes les ressources biologiques des patrimoines fonciers communs. Nous partons de l'encadré 6 ci-dessous pour faire ressortir des

---

<sup>465</sup> L'ancien président français Nicolas SARKOZY a pu ainsi déclarer, à l'Université Cheick Anta Diop du Sénégal, que *"Le drame de l'Afrique, c'est que l'homme africain n'est pas assez entré dans l'histoire. Le paysan africain, qui depuis des millénaires, vit avec les saisons, dont l'idéal de vie est d'être en harmonie avec la nature, ne connaît que l'éternel recommencement du temps rythmé par la répétition sans fin des mêmes gestes et des mêmes paroles. Dans cet imaginaire où tout recommence toujours, il n'y a de place ni pour l'aventure humaine, ni pour l'idée de progrès..."*.

constances qui participent à viabilité du groupe lignager et à celle des ressources naturelles de son patrimoine foncier. Nous ne reprenons pas les principes de l'institution d'une jachère obligatoire après un cycle de production que nous avons déjà développé en milieu Bariba. Pareillement, les constitutions de réserves foncières familiales, villageoises et inter villageoises, pour répondre aux besoins en ressources naturelles des membres présents et futures des groupes lignagers, ou pour permettre la libre expression des arrangements sociaux (installation de migrants agricoles, de pasteurs etc.).

*Le village de Anoum (commune de Djougou) est un village fortement islamisé et la plupart de ses habitants sont alphabétisés dans la langue yowa. Il comprend au total une dizaine de chefs de lignages dont les terres ont été enregistrées sur le plan foncier rural. Le "Té Tomandja", qui fait office de chef de terre (Té signifie chef du lignage de) a décidé, malgré son âge avancé (90 ans au moment de l'enquête), d'accompagner l'équipe de topographes et du chargé (poste que j'occupais à l'époque) de l'enregistrement des droits et de leurs titulaires pour montrer les limites des terres appartenant à son lignage. Il a fallu plus d'une semaine à l'équipe d'enquête topo foncière pour boucler le domaine lignager dont la superficie est évaluée à 1621 hectares sur les plans restitués.*

*Cette enquête a permis d'avoir des données socio foncières importantes. La configuration du domaine du lignage Té Tomandja fait apparaître en son sein, trois campements peuls installés par le lignage depuis plusieurs générations. On n'y trouve également des plantations d'anacardier et de manguier mises en place par des jeunes du lignage Té Tomandja. Au cours de la restitution des données socio foncières en assemblée villageoise (comme l'exige la procédure d'établissement des plans fonciers ruraux) convoquée à cet effet, en présence du roi du village (lui-même chef du lignage Agnoro), des autres chefs de lignages, des peuls etc., plusieurs questions ont été soulevées dont notamment, la finalité de cette opération, le sort des campements peuls installés dans les patrimoines fonciers lignagers, les plantations individuelles. L'équipe s'est sentie interpellée par la question relative à la finalité du plan foncier rural qui vient d'être ainsi réalisé au profit et sur demande du chef de village (autorité administrative élue à ne pas confondre avec le roi du village qui est une autorité traditionnelle). Bien entendu, la réponse donnée (sécurisation des terres du village) a permis de dissiper quelques inquiétudes (peur d'être dessaisi des terres, de payer des impôts) et d'avoir un débat franc sur les autres préoccupations auxquelles ont répondu les anciens du village eux-mêmes. En ce qui concerne par exemple les campements peuls, il a été décidé, sous la bénédiction du chef traditionnel (roi) et du chef de terre Té Tomandja, de procéder à une deuxième étape de levé topographique pour relever les emprises foncières des peuls et d'y faire établir des fiches d'enquête socio foncière au nom des chefs de lignage peuls concernés. En ce qui concerne les jeunes, ils sont aussi autorisés à planter des arbres mais la terre en tant que support de ces plantations relève toujours de l'autorité des chefs de lignage. De plus, il a été décidé que les plantations individuelles ne dépassant pas 0,5 hectare peuvent être enregistrées directement au nom de leur propriétaire mais au-delà de cette superficie, l'accord des chefs de lignages concernés est obligatoire afin d'éviter l'émiettement excessif des patrimoines fonciers lignagers.*

**Encadré 6 :** Les constances participant à la coviabilité socio-écologique

A partir de cet encadré réalisé sur la base des informations que nous avons recueillies lors de la restitution du plan parcellaire à la population du village de Anoum en avril 1995, nous dégageons quelques constances des systèmes endogènes de gestion du foncier qui sont communs à tous les huit villages du bassin versants de la Bamou des communes de Ouaké et de Djougou et qui transposables à la plupart des terroirs villageois du pays.

**Première constance :** les terres rurales et leurs ressources biologiques sont des patrimoines communs aux groupes sociaux : le lignage est le déterminant sociologique de rattachement d'un groupe à un patrimoine foncier dans un terroir villageois. L'envergure des patrimoines fonciers communs peut dépasser le cadre traditionnel des limites des villages administratifs résultant du découpage territorial. Les diagnostics fonciers et les enquêtes topo foncières réalisés dans les villages ayant bénéficié des plans fonciers ruraux ont confirmé la prédominance des patrimoines fonciers communs sur les parcelles individualisées (PGRN 1995, PGTRN, 1998, MCA Bénin 2011, FI KFW, 2013).

**Deuxième constance :** les droits fonciers des individus se conçoivent par rapport à leur appartenance à un groupe lignager, ou sur la base des arrangements sociaux. Ces droits fonciers individuels se confondent avec les droits fonciers des autres membres du lignage. Seul alors son travail garantit à l'individu une stabilité relative sur la portion de terre exploitée. A l'individu appartient le droit d'exploitation et au groupe lignager dans son entièreté, le droit d'exclusion.

**Troisième constance :** les arrangements fonciers qui sont des pratiques courantes et bien connues des communautés rurales. Fondés sur les principes de solidarité et de partage, les arrangements sociaux permettent aux membres du lignage et aux alliés et amis d'accéder à la terre et aux ressources naturelles pour la satisfaction de leurs besoins vitaux. Les lignages allochtones peuls ont pu ainsi bénéficier à Anoum, d'une maîtrise foncière améliorée par le biais de ces arrangements sociaux. La stabilité du principe de solidarité dépend également de la disponibilité foncière. La qualité des relations sociales entre autochtones et allochtones ou autres personnes en situation de demandeurs de terres agricoles demeure l'élément déterminant du respect du devoir de solidarité foncière. Le manquement aux règles de conduite ou de comportement délie les détenteurs de droits d'exclusion du devoir de solidarité. La sanction peut aller jusqu'à l'expulsion pure et simple de l'autochtone du fonds de terre occupé en fonction de la gravité du manquement. Des règles de conduite et de comportement permettent ainsi, la stabilité et la pérennité des maîtrises foncières et des systèmes d'autorité.

**Quatrième constance :** le pouvoir sur les hommes (pouvoir du chef traditionnel ou pouvoir du chef de village, autorité administrative) sont distincts des pouvoirs sur la terre et les ressources naturelles. Les pouvoirs sur la terre appartiennent au chef de terre, descendant du premier occupant. Ainsi, pour toutes les questions relatives au foncier rural notamment, en matière de rites et de sacrifice, d'installation de migrants agricoles et de règlement des conflits, il y a une prééminence du chef de terre (par exemple Té Tomandja signifie chef du lignage Tomandja) sur le chef traditionnel, pouvoir politique (chef du lignage Agnoro). Les chefs des lignages ne possèdent pas pour eux-mêmes. Ils possèdent pour le compte de leur et l'intérêt exclusif de leur groupe. Ils sont des chefs de patrimoines fonciers communs. Leurs prérogatives se transmettent rarement de père en fils mais d'aîné au cadet le plus ancien, "*des détenteurs du pouvoir de gestion du patrimoine foncier collectif*" (Ouédraogo, 2011 op. cit.). Le chef de lignage est le chef d'une famille élargie aux collatéraux se réclamant de l'ancêtre fondateur. Les terres lignagères dont ils sont les dépositaires, sont patrimoines communs de tous les membres des groupes lignagers. Au nom du principe de l'exo intransmissibilité, ils ne peuvent



transmettre leur droit d'exclure à une personne extérieure au groupe. L'exo-intransmissibilité permet alors, au groupe lignager d'assurer les conditions de sa survie et de sa reproduction. Elle trouve son fondement dans l'approche patrimoniale de gestion des patrimoines fonciers lignagers qui empêche l'individu de s'approprier à titre privatif, une portion du patrimoine lignager ou au chef de lignage, de privilégier sa descendance directe.

Toutes ces constances peuvent s'intégrer aux moyens juridico institutionnels d'amélioration des rapports des sociétés aux milieux car, elles développent le sens du commun nécessaire à coviabilité socio-écologique. Le sens du commun est institué dans les systèmes juridiques endogènes pour permettre à tous les membres des groupes sociaux d'accéder aux ressources naturelles, aux fonctions écologiques et aux services qu'elles procurent dont la terre est à la fois le visible et l'invisible support. Un modèle juridique adapté au foncier rural est celui qui prend en charge, dans une vision systémique et un équilibre d'interaction, l'agriculture, le pastoralisme, la pêche et la chasse traditionnelle qui constituent les principaux maillons forts de l'agriculture familiale. Malheureusement, les politiques et réformes, loin de rechercher la complémentarité de ces maillons, accentuent les divergences et au sein même d'un ou de plusieurs maillons et contribuent aux perturbations du système. Ainsi, le foncier agricole est opposé au foncier pastoral et au sein du foncier agricole, les politiques du développement des cultures de rente ont pour conséquences les perturbations des régimes alimentaires avec à la clé, l'accentuation de la dépendance à l'aide alimentaire.

Le libéralisme européen fausse le débat de la problématique foncière et environnementale et les solutions juridiques à faire valoir en occultant la dimension invisible du développement. A juste titre d'ailleurs, l'Ancien Premier ministre français Michel Rocard, intervenant le 24 juin 2002 à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, affirmait que *"le développement pour l'Afrique est possible, mais pas n'importe comment, et sûrement pas selon les schémas occidentaux familiers"*. Pour l'ancien premier ministre, le développement durable en Afrique est possible sous trois conditions majeures : la priorité absolue à la gouvernance, l'acceptation d'une remise en cause complète de tous les concepts, procédures et instruments dont se servent aujourd'hui les pays riches pour aider les pauvres et, l'acceptation de l'idée que le développement *"ne se parachute pas, et ne peut venir de l'extérieur"*. Le développement continue-t-il, *"ne s'affirme que lorsqu'il est autocentré et puissamment piloté par une volonté nationale forte, éclairée et légitime"*.

La coviabilité socio-écologique a également une dimension religieuse qui est absente dans la démarche du législateur béninois. O. Barrière estime que : *"l'occidentalisation du monde contribue à promouvoir un certain éloge du matérialisme, associé à un consumérisme focalisé sur une représentation autocentrée de l'être humain sur la planète"*<sup>466</sup>. Mais, au sein des communautés rurales, la régulation juridique foncière a une dimension matérielle (le visible) et immatérielle (l'invisible). Le visible et l'invisible forment un tout indissociable dans le monde rural. Dissocier le visible et l'invisible agit négativement sur la psyché des communautés rurales, altère le sens du commun et déshumanise les rapports foncier-environnementaux. En réalité, aucune des réformes n'a réussi à dissocier le visible de l'invisible, ni à effacer le sens du commun dans les rapports des communautés rurales aux milieux. Dans ce contexte, sublimer le modèle juridique occidental paraît peu réaliste.

La relative prise en compte de l'endogénéité juridique peut mener à la perte d'une diversité juridique et la rupture des liens entre cette diversité juridique et les milieux qui lui servent

---

<sup>466</sup> O. Barrière, *Eléments d'une socio-écologie juridique*, op. cit., p.7.

d'assiettes. Or, les tabous, les interdits et les totems peuvent être de véritables adjuvants pour la réconciliation de l'homme et son milieu, dans la mesure où ceux-ci ne troublent pas l'ordre public et les bonnes mœurs,

## **B - De la socio-écologie juridique pour répondre à des besoins de coviabilité**

La socio-écologie juridique se définit comme une approche du droit commun prenant en compte dans les analyses et dans les actions, les dimensions sociologiques, écologiques et juridiques des problématiques foncières et environnementales, en termes d'encadrement des comportements humains (accès, contrôle et conflits autour des ressources) et des mesures de protection ou de conservation des ressources biologiques. Le triptyque formé par le social, l'écologique et le juridique, constitue le pilier de la socio-écologie juridique que nous percevons comme une approche systémique d'investigation et de proaction dans un but de sécurisation foncière et de protection des milieux.

La socio-écologie juridique permet de construire le droit foncier et le droit de l'environnement à partir des rapports sociaux, des dynamiques internes de gestion des écosystèmes et des biotopes et des interactions entre les sociétés et les milieux. Ainsi définie, la socio-écologie juridique joue une double fonction d'équilibre des rapports des sociétés aux milieux et d'adaptation de la régulation juridique aux enjeux foncier-environnementaux émergents.

Dans sa fonction d'équilibre, la socio-écologie juridique définit des règles assurant l'adéquation entre la disponibilité des ressources biologiques, leurs capacités de régénération et la satisfaction des besoins des sociétés en ressources naturelles. L'adéquation des besoins dans souci de régénération des milieux, conduit à l'établissement des règles de durabilité des usages et de conservation des espèces et des diversités biologique. La finalité de cette fonction d'équilibre est de donner un contenu à l'obligation pour la génération présente, de transmettre à la génération suivante un patrimoine de qualité.

La socio-écologie juridique intervient aussi, pour adapter le droit à son contexte. Dans le sens de prévenir ou de régler durablement les conflits fonciers ruraux, nous nous proposons d'adapter le droit par la formalisation des arrangements sociaux en tenant compte des contextes écologiques actuels et des influences des interventions extérieures aux communautés rurales notamment, celles des communes, de l'Etat et des partenaires au développement. La socio-écologie juridique fait appel ainsi, à l'établissement de nouvelles mesures d'encadrement des comportements des membres des groupes sociaux dans leurs rapports aux milieux. Les mesures d'encadrement se fondent sur l'existant juridique dans la mesure de leur compatibilité avec les réalités socioculturelles.

Les arrangements sociaux appréhendés dans leur juridicité prouvée, constituent la base de la prise en compte de l'endogénéité juridique, des droits de gestion intentionnelle des pouvoirs publics et des engagements internationaux de l'Etat. Le but poursuivi est d'établir un véritable pont entre les différentes sources de droit locale, nationale et internationale à travers un croisement entre les légitimités locales d'avec la légalité nationale et internationale.

## **§ 2 - Eléments pour sortir les rapports des communautés aux milieux de l'oralité juridique**

Les rapports foncier-environnementaux deviennent de plus en plus tendus à cause de la pression foncière. Les arrangements sociaux de base endogènes subissent des mutations et entraînent des dépossessions brutales chez les migrants agricoles et même chez des autochtones (A). Pour sortir les rapports foncier-environnementaux endogènes de l'oralité, il

faut intégrer convenablement, les arrangements sociaux dans l'ordonnancement juridique national. Ceci nécessite un travail de jonction des légitimités locales d'avec la légalité étatique pour des raisons que nous avons précédemment évoquées : complexes et préjugés juridiques. Des alternatives ont été introduites pour pallier les insuffisances des mesures législatives et réglementaires notamment, par les projets et programmes de développement pour permettre de réduire les pressions anthropiques sur les ressources naturelles. Les premières conventions d'environnement venaient ainsi, de naître. Mais, quelle est la portée pour ces conventions locales d'environnement dans la législation nationale qui leur sert de fondement juridique ? **(B)**. Il est important de rechercher d'abord, la légalité de ces conventions dans le droit positif béninois. Les résultats de cette recherche sont des prérequis pour amorcer le dialogue entre les acteurs locaux et les pouvoirs publics dans une perspective juridique plus sécurisante et plus adaptée à l'impératif écologique. Le dialogue permet d'aboutir à des points de rapprochement de la légalité étatique avec les légitimités locales pour donner une dimension plus consensuelle aux conventions locales et plus adaptée à l'endogénéité juridique **(C)**.

## **A - Généralités sur l'accès des groupes vulnérables à la terre**

Les groupes vulnérables sont constitués des migrants agricoles, des femmes et des hommes autochtones ou non en situation de demandeurs de terres cultivables. L'enquête qualitative conduite avec la collaboration du ProSOL<sup>467</sup> a révélé que les modes d'accès à la terre ne varient pas fondamentalement chez les femmes autochtones et allochtones.

Les femmes autochtones accèdent principalement à la terre par deux modes : héritage et prêt gratuit. Par contre, les femmes allochtones accèdent à la terre par prêt gratuit, location, métayage et achat. Les détenteurs des droits d'exclusion/inclusion sur les terres sont généralement, les chefs de collectivité ou lignage et les personnes bénéficiaires de déjà individualisées. En dehors de l'achat, la plupart des arrangements sociaux sont oraux. Au cours des négociations foncières des présents sont apportés aux détenteurs coutumiers et les règles du fonctionnement du foncier local sont expliquées aux personnes en situation de demandeurs de terres cultivables

### **1 - Principaux modes d'accès à la terre des allochtones et des femmes autochtones**

L'enquête quantitative a montré que la nature des modes d'accès à la terre sont les mêmes mais ils diffèrent d'un groupe cible à l'autre par leurs proportions.

#### **a) Modes d'accès à la terre des allochtones**

Le prêt gratuit est le principal mode d'accès à la terre des allochtones. Il est de l'ordre 88% dans le Borgou, 77% dans l'Alibori, 67% dans les Collines et de 57% dans le Zou. Cette variation indique une pression foncière plus forte au fur et à mesure qu'on descend vers le sud, qui n'autorise plus la gratuité dans l'accès à la terre pour les allochtones et les autochtones en situation de demandeurs de terres cultivables. Le taux de 6% d'achat enregistré dans le Zou indique une marchandisation plus poussée dans le sud Bénin avec son corolaire d'autochtones sans terre, phénomène qui se développe également dans le Borgou.

Le tableau suivant donne l'importance des modes d'accès chez les allochtones en fonction du nombre d'enquêtés.

---

<sup>467</sup> E. Korogoné et al., *Rapport de l'étude sur l'application des mesures gestion durable des terres et le foncier chez les agricultrices et population allochtone*, ProSOL, 2019, 31 p.

Tableau 35: Modes d'accès à la terre chez les allochtones en fonction de leur nombre

| Départements | Modes d'accès | Nombre | %  |
|--------------|---------------|--------|----|
| Alibori      |               |        |    |
|              | Prêt gratuit  | 33     | 70 |
|              | Héritage      | 03     | 06 |
|              | Métayage      | 07     | 15 |
|              | Location      | 04     | 09 |
|              | Achat         | 00     | 00 |
| Borgou       |               |        |    |
|              | Prêt gratuit  | 49     | 88 |
|              | Héritage      | 06     | 11 |
|              | Métayage      | 00     | 00 |
|              | Location      | 00     | 00 |
|              | Achat         | 01     | 02 |
| Collines     |               |        |    |
|              | Prêt gratuit  | 12     | 67 |
|              | Héritage      | 04     | 22 |
|              | Métayage      | 00     | 00 |
|              | Location      | 02     | 11 |
|              | Achat         | 00     | 00 |
| Zou          |               |        |    |
|              | Prêt gratuit  | 30     | 57 |
|              | Héritage      | 07     | 13 |
|              | Métayage      | 10     | 19 |
|              | Location      | 03     | 06 |
|              | Achat         | 03     | 06 |

Source : Enquête de terrain 2019

La figure 32 ci-dessous présente la synthèse par département des résultats de l'enquête sur les principaux modes d'accès à la terre chez les allochtones.

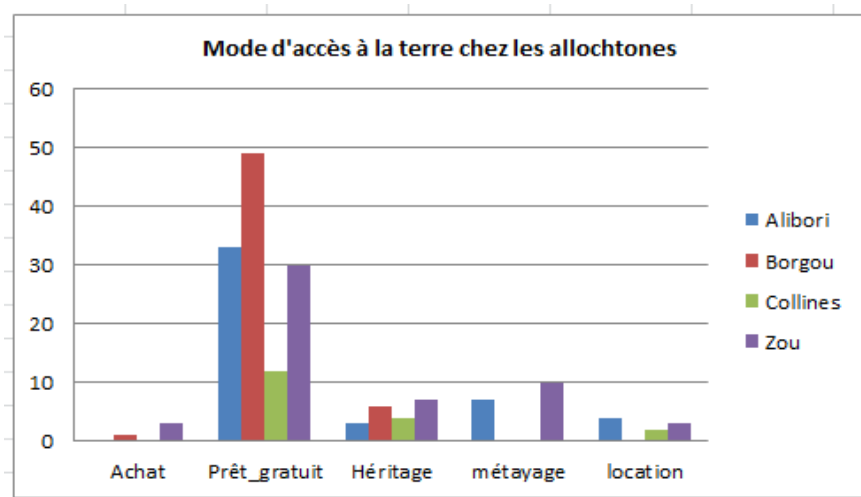


Figure 32 : Principaux modes d'accès à la terre des allochtones

On remarquera l'absence des dons anciens qui en fait, étaient des prêts gratuits de longue durée. Ceci justifie la prépondérance des prêts gratuits qui regroupent les dons anciens et les prêts gratuits de courte durée actuellement accordés aux allochtones. L'héritage est de moins en moins important comme mode d'accès des allochtones. Selon les enquêtés, les pressions foncières au niveaux des autochtones ont freinés les migrations agricoles. Les jeunes autochtones craignent de ne plus avoir assez de terres pour leur propre famille à cause des spéculations opérées par les aînés sur les patrimoines fonciers lignagers (location à titre

onéreux). Les femmes allochtones accèdent à la terre par le biais de leur mari ou du chef de la famille.

#### **b) Modes d'accès à la terre agricole chez les femmes autochtones**

Au sud du Bénin (Collines et Zou) et dans la communes de Ségbana (Alibori), les femmes accèdent à l'héritage foncier. Dans cette dernière commune, l'héritage foncier est partagé à part égale en fonction du nombre de femmes du de cujus. Dans la famille monogamique, la part d'héritage est d'un tiers pour la fille et de deux tiers pour le garçon. Dans tous les cas, les terres allouées aux femmes peuvent directement être léguées à leurs enfants vivant dans le village. La figure 33 ci-dessous nous présente la synthèse des résultats de l'enquête sur les principaux modes d'accès à la terre chez les femmes autochtones.

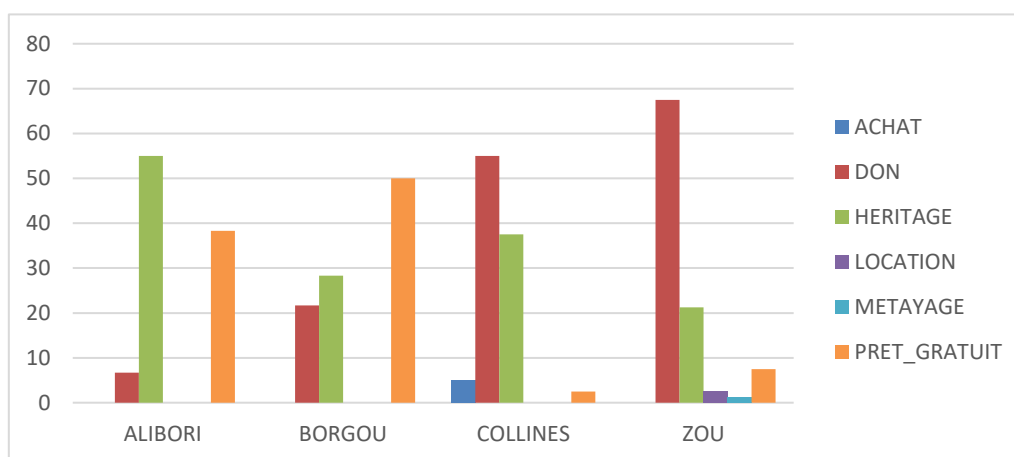


**Figure 33 : Principaux modes d'accès à la terre des femmes autochtones**

Il ressort de cette figure que le don est le principal mode d'accès à la terre agricole chez les femmes autochtones dans les départements du Zou et des Collines (respectivement 67% et 55% des enquêtés) suivi de l'héritage (respectivement 21% et 37% des enquêtés). Dans l'Alibori, l'héritage est le principal mode d'accès à la terre chez les femmes autochtones (55% des enquêtés) suivi du prêt gratuit (37%). Dans le Borgou, c'est plutôt le prêt gratuit (50% des enquêtés) qui est le principal mode d'accès à la terre chez les femmes autochtones suivi de l'héritage et le don (respectivement 28% et 22% des enquêtés). Remarquons également que les femmes mariées reçoivent des prêts gratuits de terres de la part de leur mari. La sécurisation foncière pour les femmes ayant accédé à la terre par don de leur mari est conditionnée par le maintien des liens du mariage. Une fois que les liens du mariage sont rompus, le mari peut décider de retirer la terre donnée à la femme.

## **2 - Les dépossession des terres après réhabilitation des sols**

Les titulaires des droits d'exploitation ne sont pas à l'abri des dépossession surtout lorsque les terres allouées sont régénérées et permettent des rendements agricoles optimums **(a)**. Des sont développées en vue de leur maintien sur ces terres **(b)**. Mais, on peut noter que l'ampleur des dépossession est en partie due à la méconnaissance des dispositions du code foncier et domanial qui garantissent les droits des bénéficiaires de droits d'usage **(c)**.

#### **a) Les dépossession des terres des titulaires de droits d'exploitation**

Le taux de dépossession des terres réhabilitées par les titulaires des maîtrises d'exploitation varie en fonction des départements et des communes. Dans les départements de l'Alibori et du Borgou, la dépossession est des plus élevées dans les communes de Ségbana et de



Sinendé. Plusieurs facteurs expliquent ces dépossessions ou menaces de dépossession. L'amélioration des rendements des terres louées est la première source de dépossession des bénéficiaires des droits d'exploitation. Presque tous les enquêtés des deux sexes l'ont évoqué. Les cas de femmes dépossédées par leur mari sont plus fréquents. Les femmes héritières (autochtones) sont également dépossédées par leurs oncles et cousins et parfois par le chef du village pourtant, président de la Section villageoise de gestion foncière (cas d'une veuve autochtone de Timbouré à Bembéréké). Le deuxième facteur à la base des dépossessions lié aux les outils de sécurisation promus par les collectivités territoriales avec l'appui des projets et programmes de développement attestations de détention coutumière et contrats type).

La formalisation des arrangements sociaux n'étant pas encore ancrée dans les pratiques endogènes, ces outils de sécurisation sont perçus par les détenteurs de droits d'exclusion/ inclusion, comme une menace potentielle aux maîtrises foncières et environnementales et aux systèmes d'autorité traditionnelle. La figure 34 suivante donne un aperçu des cas de dépossession dans les douze communes d'enquête.

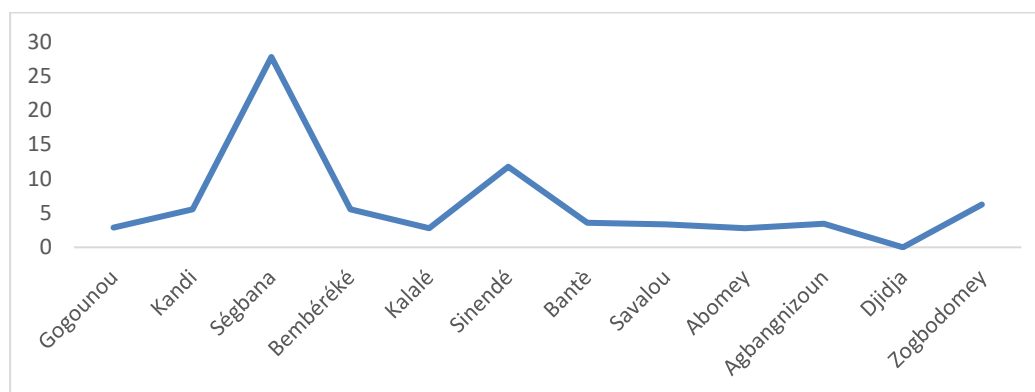


**Figure 34** : Aperçu des cas de dépossession

#### **b) La gestion des menaces de dépossession**

La gestion des menaces de dépossession est diversement appréciée. Généralement, les détenteurs de droits d'exploitation tentent de renégocier les clauses du contrat de base. Ils recourent rarement aux instances locales de gestion foncière (SVGF et CoGeF) mais sollicitent l'intermédiation de personnes ressources (sages, amis etc.). Des stratégies sont développées pour se maintenir sur la parcelle louée à titre gratuit ou à titre onéreux : augmentation par exemple des cadeaux en nature, assistances diverses lors des événements majeurs affectant le titulaire du droit d'exclusion (mariage, décès etc.) ou établissement des liens d'alliance (marier par exemple une femme dans la famille d'accueil et vice versa).

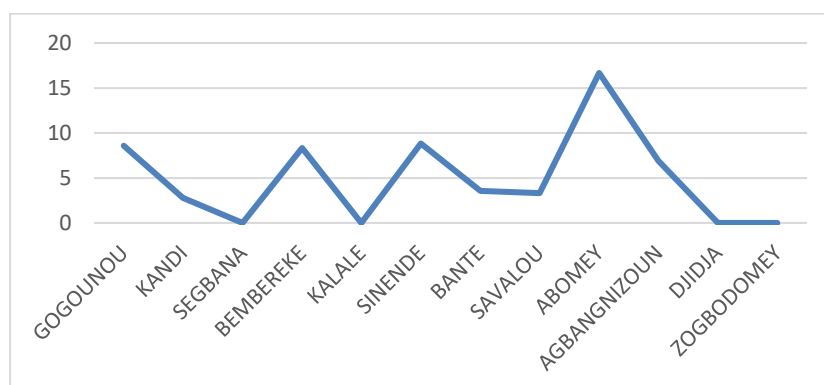


**Figure 35** : Taux des menaces de dépossession

La gestion informelle des menaces de dépossession résulte du faible niveau de connaissance de la législation foncière. Les enquêtés ayant une connaissance relative des garanties offertes par les textes juridiques fonciers sont ceux des villages ayant connu les plans fonciers ruraux ou qui sont couverts par les radios communautaires où sont diffusées des informations sur les outils de sécurisation foncière rurale.

Très peu d'enquêtés sont cependant disposés à recourir aux moyens légaux de protection et de garanties de leurs droits fonciers. La nature orale des contrats fonciers n'arrange en rien la situation des titulaires de droits délégués même dans les villages où les outils de sécurisation sont développés. La peur d'être définitivement expulsés des terres améliorées sans être sûr d'être réinstallés sur une autre terre (même dégradée) n'incite pas ceux-ci à saisir les instances locales de gestion foncière. L'idée même d'en discuter avec les ayants droit des parcelles se suffit à elle seule pour les en dissuader.

### **c) La connaissance des dispositions législatives et réglementaires des droits d'exploitation**

La figure ci-dessous indique le niveau de connaissance des enquêtés des départements de l'Alibori, du Borgou, des Collines et du Zou des dispositions du code foncier et domanial sur l'accès équitable aux terres pour tous les citoyens sans considération de leur origine sociale, de leur sexe et de leur appartenance religieuse. La figure 36 donne le niveau de connaissance de la législation foncière par département.

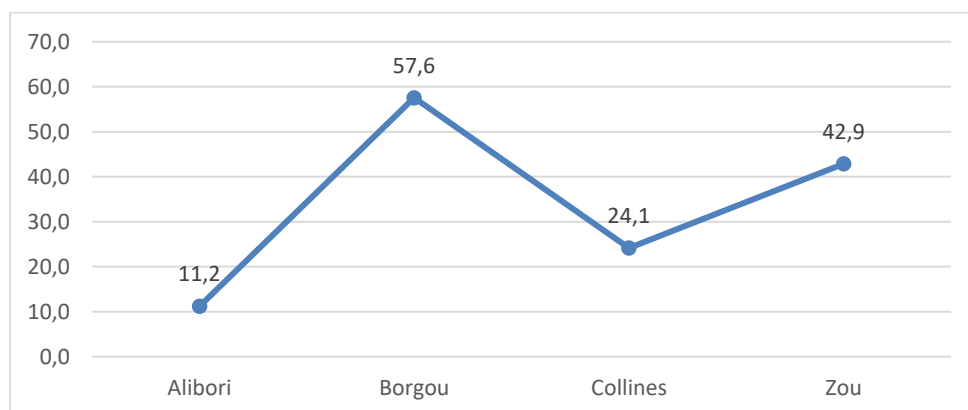


**Figure 36:** Niveau de connaissance de la législation foncière par département

On remarquera que 64% des enquêtés dans le département du Borgou connaissent plusieurs principes et orientations de la législation foncière. Par contre, dans les autres départements cette connaissance est superficielle (moins de 25% dans le Zou en dehors des communes d'Agbangnizoun et de Djidja cf. fig. ) et très faible (moins de 10% dans l'Alibori). Ces disparités observées entre le Borgou et les autres départements s'expliquent par les actions de sécurisation foncière mises en œuvre dans le Borgou par la coopération allemande GIZ.

Au niveau communal, la connaissance des dispositions de code foncier et domanial fait apparaître des disparités. Les enquêtés des communes de Bembéréké, Kalalé, Sinendé (Borgou), Agbangnizoun et Djidja (Zou) ont une meilleure connaissance de la législation foncière. Par contre, les communes de Gogounou, Kandi, Ségbana (Alibori), Bantè et Savalou (Collines) et Abomey et Zogbodomey ont une connaissance très relatives du code foncier et domanial et ses implications en matière de protection des droits d'usage. La figure n° 37 donne une idée du niveau de connaissance de la législation foncière dans les communes.

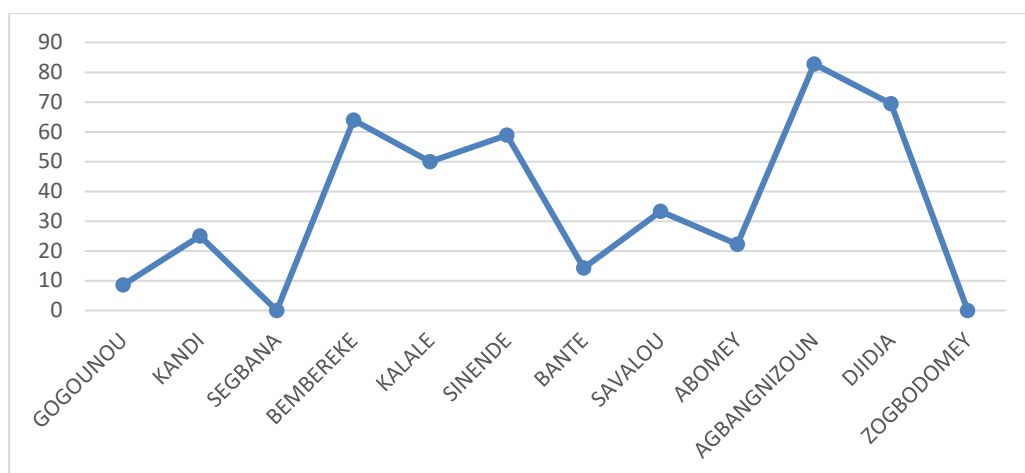


**Figure 37:** Niveau de connaissance de la législation foncière dans les communes

## **B - Quelle portée des conventions locales dans la législation béninoise ?**

Les conventions locales sont des arrangements locaux, élaborées par les populations, qui visent une gestion durable et décentralisée des ressources naturelles”. Cette définition fait ressortir plusieurs notions fondamentales. Les conventions locales sont d’abord des arrangements locaux, c’est-à-dire des contrats conclus au plus près des assiettes de la régulation juridique. En ce sens, elles constituent un accord de volonté entre des acteurs locaux, sur une ressource ou sur des espaces ressources en vue de leur gestion rationnelle. Comme le soulignent S. Aubert et al., le *“contrat constitue un outil systématique de réalisation des actions initiées et permet l’établissement d’une interdépendance entre acteurs susceptibles d’initier une dynamique fondée sur l’expression acceptée de pouvoirs et des contre-pouvoirs préexistants, et institués”*<sup>468</sup>. Dans ce sens, les conventions locales peuvent être assimilés aux arrangements sociaux et sociaux qui s’expriment en termes de maîtrises foncières et environnementales à formaliser lorsqu’il est question d’assurer une régulation juridique sur une ressource ou des espace-ressources.

Les conventions locales visent également, la durabilité des ressources biologiques et la sauvegarde des espèces. Dans le cadre des rapports fonciers, les conventions locales conduisent l’observance d’obligations en contrepartie des droits négociés ou accordés à chacune des parties sur une ressource ou sur des espace-ressources (ce type d’accords sera abordé ultérieurement). Dans le cadre précis de de recherche de la covaibilité socio-écologique, les conventions locales d’environnement font appel à de règles spécifiques de protection des milieux ainsi qu’à des instances de régulation chargées de leur gestion et de leur suivi. Dans ce sens, les conventions locales sont l’expression des maîtrises foncière-endogènes dont les acteurs obéissent à des systèmes particuliers d’autorité de régulation juridique. Les conventions locales font également apparaître une dimension décentralisée de la gestion des milieux. Elles dépassent alors, le cadre traditionnel des arrangements sociaux et des espaces fonciers lignagers pour s’étendre également, à des dimensions spatiales plus larges telles que les réserves villageoises, les terroirs villageois et les territoires communaux. On parlera alors, de charte de terroir ou de territoire qui nécessite l’intervention des autorités communales ou étatiques qui apportent une caution de légalité à ces accords territoriaux. Vue sous ce dernier angle, les conventions locales ont une faible portée dans la législation

<sup>468</sup> S. Aubert et al., *Les communautés de base partenaires privilégiées de l’administration forestière*, p. 245.

béninoise. En effet, aucun texte législatif ou réglementaire ne les mentionne explicitement, ce qui fait douter de leur légalité **(1)**. Pourtant ces types d'accords multiformes et multifonctionnels non réglementés sont très présents dans les rapports des acteurs aux milieux. L'absence d'une réglementation spécifiquement dédiée aux conventions locales traduit un manque de réalisme juridique et justifie que des recherches soient menées pour produire des arguments juridiques en faveur de leur intégration dans l'ordonnement juridique national de régulation des espaces foncier-environnementaux **(2)**.

### **1 - De la légalité des conventions locales dans le droit positif béninois**

Des arguments en faveur de l'établissement de conventions locales pour une gestion durable des terres rurales existent dans la législation béninoise même si cette notion n'y soit pas expressément mentionnée. Le code foncier et domanial et la loi portant organisation des communes constituent deux textes législatifs précurseurs de l'établissement de règles spécifiques de gestion des milieux par les acteurs communautaires, communaux et étatiques.

Dans le cadre des relations interpersonnelles, le code foncier et domanial accorde au détenteur d'une terre rurale, la possibilité de déléguer<sup>469</sup> son droit d'usage à une tierce personne dans le cadre d'une convention écrite. Le droit d'usage délégué confère à son titulaire, le droit de se servir d'un bien immeuble et d'en percevoir les fruits dans les limites de ses besoins et de ceux de sa famille (article 7 Code Foncier et Domanial).

Les personnes jouissant d'un droit d'usage sur des terres rurales acquises selon les coutumes qui n'ont pas fait l'objet de la pleine propriété exercent sur leurs terres toutes les prérogatives attachées à leur droit conformément aux règles et pratiques de la localité. Elles y exercent toutes les prérogatives tant que leur droit n'est pas contesté et dans le strict respect des droits des tiers (article 359 Code Foncier et Domanial). Le législateur admet donc, que les terres rurales encore sous l'emprise de la coutume fassent l'objet de droits d'usage délégués couramment admis par la coutume et les usages (Article 363 Code Foncier et Domanial). Le législateur exige toutefois, que la délégation du droit d'usage soit constatée par un écrit rédigé devant témoins. Cet écrit précise l'accord des parties sur les conditions d'octroi et de jouissance des droits d'usage qui sont délégués. La consultation de la section villageoise de gestion foncière (institution prévue par le code) est requise à peine de nullité de l'acte de transfert de droit d'usage.

Le code foncier ne définit pas les droits d'usage en fonction des maîtrises foncières et environnementales spécifiques au monde rural. Sont limitativement prévus par le législateur, le droit de superficie qui consiste dans le fait de posséder des constructions, ouvrages ou plantations sur un fonds appartenant à autrui ou d'être autorisé à en établir (article 5 Code Foncier et Domanial) et le bail à plantation par lequel le preneur s'engage, à titre principal à procéder à des plantations d'arbres sur le terrain du bailleur et à entretenir le terrain et les arbres pendant toute la durée du bail (article 76 Code Foncier et Domanial). Transposés sur le milieu rural, ces rapports fonciers correspondent à une infirme partie des arrangements sociaux découlant des maîtrises foncières et environnementales et des systèmes d'autorité.

Dans le cadre dépassant les relations interpersonnelles, le code foncier et domanial reconnaît aux personnes physiques, aux collectivités familiales et aux personnes morales de droit privé,

---

<sup>469</sup> Le droit d'usage délégué est un droit accordé temporairement à une personne par le détenteur d'une terre acquise dans les formes admises par la coutume et les pratiques et normes locales (article 7 du code foncier et domanial).

le droit de participer à la définition des règles spécifiques de gestion des terres rurales<sup>470</sup>. La mise en relation entre les échelles locales de régulation s'opère sur la base de consultations directes entre les populations et l'administration communale pour la définition des règles qui sont sanctionnées par une prise d'arrêté communal. Cette disposition législative permet la production d'un droit local pour prendre en charge des préoccupations particulières des acteurs locaux afin de défendre l'intérêt écologique et d'assurer la satisfaction de leurs besoins socioéconomiques. Des règles locales sont définies et consacrées par un arrêté en conformité avec les lois et règlements. Cette ouverture législative apporte un fondement juridique à l'établissement des conventions locales sur des espaces fonciers diversifiés ou des espace-ressources.

En permettant l'établissement d'accords particuliers sous forme de contrats individuels, de conventions locales, de chartes de terroir ou de territoire, le législateur imprime une nouvelle dynamique à la régulation juridique foncière et environnementale. La législation nationale apporte ainsi, des solutions juridiques à des problèmes fonciers locaux que des normes générales et impersonnelles ne sauraient trouver. Les conventions locales permettent dans ce sens, de produire des mesures juridiques consensuelles de régulation reposant sur des cas concrets. L'importance d'une telle disposition réside dans la satisfaction des besoins en normes locales pour une population rurale en majorité.

Les citoyens béninois dépendent à plus de 55,43% de l'agriculture familiale (INSAE, 2016) et privilégient la gestion patrimoniale de leurs espaces fonciers. Coulibaly et Magassa notent que, *"du début à la fin de sa durée de vie, le paysan demeure très attaché à sa terre qui, plus qu'une ressource naturelle, est tout un symbole, un culte qui renvoie à son identité dans le temps et l'espace"*<sup>471</sup>. La dimension religieuse du foncier ne peut pas être occultée dans un processus de définition des normes locales de gestion des terres rurales. Il faut comme le suggère O. Barrière, sortir de *"l'aporie de la superposition des paradigmes patrimoniaux"*<sup>472</sup> pour affranchir les patrimoines fonciers communs de cette logique libérale afin de permettre aux groupes lignagers de sauvegarder les arrangements sociaux de base.

Les maîtrises foncières et environnementales endogènes et leurs systèmes d'autorité constituent dans cette perspective, le socle de toutes négociations de règles spécifiques de gestion des terres rurales. Les communautés rurales peuvent saisir l'opportunité que leur offre le législateur de participer à la production des mesures juridiques sur des espaces fonciers spécifiques tels que les forêts et sites sacrés et les réserves lignagères.

Les arrangements sociaux de base sur les ressources foncières et environnementales constituent une opportunité de définir de commun accord avec les autorités communales, de nouvelles règles, par leur formalisation sous forme de convention locale, de code ou de charte territorial ou de contrats entre individus en tenant compte des spécificités des espaces foncier-environnementaux. Les dispositions de l'article 394 du même code foncier et domanial confortent celles de l'article 318 en permettant aux autorités communales de prendre par arrêté, les dispositions réglementaires nécessaires à l'exploitation et à la gestion des ressources naturelles du ressort de la collectivité territoriale.

---

<sup>470</sup> Art. 349 du code foncier et domanial.

<sup>471</sup> O. Barrière, *Gestion des ressources naturelles renouvelables*, op. cit., p.12. ; cité dans Coulibaly C, Magassa H., 1994 - *La dynamique foncière face aux exigences de développement durable : le cas de la zone Mali-Sud. Séminaire régional FAO-Cirad, « Promotion de systèmes agricoles durables dans les pays d'Afrique soudano sahélienne*», Dakar, 10-14 janvier 94, ronéo, 29 p.

<sup>472</sup> O. Barrière, *Pluralisme juridique et patrimonialisation*, p.64.



La loi portant organisation des communes constitue le deuxième texte législatif qui pose les jalons de la légalité des conventions locales. Cette loi institue le principe d'une gestion décentralisée des terres et des ressources naturelles. Elle complète utilement le code foncier et domanial, en renforçant les relations entre l'administration communale et les communautés rurales, pour une gestion rationnelle des ressources foncières et environnementales. Elle allie également, légitimités locales et légalité communale pour une gouvernance concertée des terres rurales et des ressources naturelles. Le pouvoir de gestion intentionnelle des autorités communales se manifeste à travers la définition des règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols (article 84 al 2), des avis sur la protection des terres agricoles, des pâturages, des espaces verts, de la nappe phréatique, des plans et cours d'eau de surface dans l'implantation des différentes réalisations à caractère public ou privé (art. 96 code foncier et domanial).

Les conventions locales dans toute leur diversité, constituent un outil de mise en relation directe des légitimités locales et de la légalité étatique. La mise en relation des différents niveaux de gouvernance des ressources foncières et environnementales suppose la prise en compte à la fois, de l'endogénéité juridique et des droits de gestion intentionnelle des autorités communales et de l'Etat.

Du fait du formalisme juridique que cette mise en relation suppose, elle permet de sortir les maîtrises foncières et environnementales endogènes de l'oralité juridique qui les caractérise actuellement. Cependant, l'affranchissement des maîtrises foncières et environnementales endogènes de leur caractère oral ne doit pas conduire à une dénaturation de leurs principes fondamentaux. La formalisation des accords ne signifie le formatage ou la phagocytose des systèmes juridiques endogènes. Il signifie un mécanisme par lequel l'endogénéité juridique est utilement complétée par le droit de l'Etat. En transcendant l'oralité juridique, les droits fonciers endogènes s'intègrent graduellement dans l'ordonnancement juridique national à travers leur juridicité prouvée.

Le droit de l'Etat troque ici, sa posture statique et sa suprématie pour devenir un droit fédérateur c'est-à-dire, un droit capable d'adaptation et de renouvellement perpétuel en fonction de l'évolution des mœurs, des enjeux socio-écologiques et des besoins essentiels des populations en ressources naturelles. L'élaboration des mesures juridiques négociées sous la forme de conventions locales s'appuie donc, sur la mise en relation des légitimités locales d'avec la légalité incarnée par les communes et l'Etat.

Sur le plan institutionnel, le droit commun s'apprécie à travers la capacité des acteurs (locaux et publics) à mettre en place des institutions de régulation juridique répondant aux caractéristiques des diverses maîtrises foncières et environnementales et de leurs systèmes d'autorité. Pour prendre le cas de la gestion d'une forêt sacrée en exemple, il est plus judicieux que la gestion de maîtrise intentionnelle endogène supplante celle de la commune ou de l'Etat pour des raisons d'efficacité et d'efficience des mesures juridiques. En revanche, pour des espaces foncier-environnementaux particuliers (cas des aires protégées), il est important de procéder à un dosage des maîtrises intentionnelles de l'Etat et des prétentions foncières des communautés notamment, lorsque le terroir villageois jouxte ou est entièrement situé à l'intérieur de ces aires protégées.

Les conventions locales sont à élaborer au cas par cas, suivant des normes spécifiques et en fonction des acteurs en présence. La similitude des conventions locales d'avec les arrangements sociaux donne une impression du déjà connu par les communautés qui les ont expérimentées depuis des millénaires. Les conventions locales ne sont donc pas une nouveauté pour les communautés rurales. Ceci se justifie par l'existence des forêts sacrées,

des réserves lignagères et villageoises et des zones de chasse dont la gestion est règlementée suivant des normes endogènes. Dans ce sens, les conventions locales permettent aujourd'hui, de redynamiser et d'officialiser le génie interne des communautés rurales, en dépassant l'oralité juridique pour la formalisation des normes applicables aux ressources, aux espace-ressources, aux terroirs villageois ou aux territoires communaux. Mais, pour embrasser tous ces aspects des conventions locales, il faut un réalisme juridique qui permette à l'endogénéité juridique et aux droits de gestion intentionnelle des collectivités décentralisées et de l'Etat de s'exprimer librement.

## **2 - Un manque de réalisme juridique dans l'établissement des conventions locales**

Les conventions locales actuelles ont été élaborées sous l'impulsion des partenaires au développement ou des administrations communales et des autorités étatiques. En effet, l'incomplétude des normes du droit positif a donné un regain d'intérêt pour ces instruments de gestion efficace des ressources naturelles, de prévention et de règlement des conflits y afférents. Le mérite de ces conventions locales réside dans la volonté de leurs initiateurs, d'introduire de la légalité dans les légitimités locales afin de gérer au mieux, les terres et les ressources naturelles des terroirs villageois ou des territoires communaux. Vue sous l'angle de protection des milieux, les conventions locales constituent des constructions techniques à effet de produire des mesures juridiques supplétives aux lacunes du droit positif. Ces nouveaux instruments introduits dans le champ foncier et environnemental ont cependant une faiblesse majeure : ils survivent rarement aux projets et programmes de développement qui ont aidé à leur élaboration.

Dans ce cadre, nous nous sommes intéressés à trois conventions locales élaborées en 2017, dans la commune de Tchaourou avec l'appui technique et financier de deux projets de la coopération allemande GIZ (Projet Promotion d'une politique foncière responsable et Programme Agriculture ProAgri). La lecture des conventions locales pour la gestion et la protection des peuplements et des parcs à karité dans les villages de Sinahou, Banigri et de Worogui Goura (voir annexes 19, 20 et 21) dans la commune de Tchaourou, appelle quelques observations importantes : i) les trois conventions locales ont exactement la même structure comme si, les trois villages concernés avaient les mêmes réalités socioculturelles, les mêmes contraintes environnementales et les mêmes enjeux fonciers et environnementaux, ii) les trois conventions ont été signées le même jour (10 août 2017) par l'autorité communale, les chefs de village (autorités politico administratives élues) et les représentants des projets de développement à l'exclusion des autorités traditionnelles garantes des patrimoines fonciers communs ayant servi d'assiette aux trois conventions locales. Pourtant, il ne s'agissait pas d'une convention d'environnement inter villageoise. La pérennité de ces conventions locales pourrait être affectée au terme des projets qui les financent actuellement, du fait que les chefs de terres ou de lignage n'ont pas été liés par la signature des documents, iii) seuls les règles et principes coutumiers des groupes sociolinguistiques bariba et nagot sont pris en compte dans les conventions locales. Or, la monographie<sup>473</sup> de la commune de Tchaourou indique que la population est constituée des Baribas (34,2%), des Peulhs (18,9%), des Nagots (15,8 %) et de migrants agricoles et autres (31,1 %). Le défaut de référence aux pratiques, coutumes et habitus des peulhs et des autres groupes sociolinguistiques marginalisés (50% de la population communale) peut avoir des impacts négatifs sur la durabilité de ces conventions d'environnement. Ces trois conventions locales font apparaître également, une

---

<sup>473</sup> Monographie de la commune de Tchaourou, AFRIQUE CONSEIL, avril 2006

prépondérance des recettes issues de l'exploitation des parcs à karité au détriment de l'intérêt écologique ou de l'intérêt des générations futures à bénéficier de ces mêmes ressources.

La durabilité relative de ces conventions locales provient de la référence à des normes juridiques d'origine étatique non adaptées et ayant un faible ancrage juridico-institutionnel en milieu rural. Généralement élaborées sur la base des normes positives, les conventions locales ne font pas une lecture approfondie des maîtrises foncières et environnementales endogènes et de leurs systèmes d'autorité traditionnelle. Certes, la volonté d'associer les communautés rurales apparaît clairement à toutes les étapes du processus d'établissement des conventions locales. Mais, la démarche qui consiste à opérer un rapprochement des coutumes, pratiques et habitus locaux aux normes positives, prête souvent à confusion. La démarche en elle-même n'est pas critiquable. Elle manque seulement de réalisme car, les normes juridiques étatiques auxquelles ces conventions font référence, ne coïncident généralement pas avec les réalités socio-culturelles des espaces foncier-environnementaux considérés. C'est pourquoi, nous avons précédemment dénoncé et demandé de repenser le droit positif afin de l'adapter à l'endogénéité juridique. Si, dans le contexte actuel d'insécurité foncière, de changements climatiques et de crises écologiques, l'élaboration et l'opérationnalisation des conventions locales d'environnement constituent une opportunité et un passage obligé pour établir des régulations juridiques durables, il demeure que cette durabilité dépend en grande partie aussi, du sens de direction de la définition des mesures juridiques qui s'est traduit par une volonté de légaliser l'endogénéité juridique.

Mais, au lieu de vouloir faire légaliser les coutumes, pratiques locales et habitus, il est préférable de légitimer la légalité en inversant le sens de direction de la régulation juridique. La construction du droit commun doit partir de l'échelle locale de régulation juridique vers les échelles supérieures (communes, département et Etat) sous la forme d'une manifestation du droit de gestion intentionnelle des autorités communales et étatiques. Ceci conduit à découvrir au préalable, dans les pratiques, les coutumes et les habitus locaux, ceux d'entre eux qui peuvent être juridicisés. Par exemple, les interdits et tabous qui ne portent pas atteinte à l'ordre public et aux bonnes mœurs et qui participent efficacement à la défense de l'intérêt écologique et à la sécurité d'accès des communautés rurales aux ressources naturelles sans exclusion, peuvent servir de base d'établissement des conventions locales d'environnement. Pour plus de durabilité pour les conventions locales d'environnement, il faut donc construire la régulation juridique à partir de l'échelle de régulation la plus pertinente, la plus petite et la plus proche des ressources ou des espaces ressources.

Les conventions locales élaborées dès 1990 se sont écartées de cette logique de durabilité et de ce schéma de pertinence qui devrait faire leur grandeur du point de vue sociojuridique et écologique. Elles ont raté l'occasion de bâtir la régulation juridique sur la base de l'endogénéité. Elaborées à partir de considérations législatives et réglementaires, les conventions locales actuelles se sont muées en pseudo conventions locales dépourvues de toute légitimité sociale.

Les approches participatives (planification participative, gestion des terroirs, cogestion des aires protégées) ont été ainsi expérimentées pour l'adoption de règles locales à soumettre à l'approbation et la validation de l'Etat ou des collectivités territoriales. Mais, le renforcement du rôle et des pouvoirs des services publics et des autorités communales a étouffé les mécanismes endogènes de régulation juridique. Ceci entraîne, à l'instar de l'incomplétude des normes positives, le contournement des nouvelles mesures juridiques de protection des ressources naturelles pourtant discutées localement. Le caractère éphémère des conventions

locales émane à la fois, d'une lecture incomplète des maîtrises foncières et environnementales et de l'inadéquation de l'encadrement des coutumes, pratiques et habitus locaux par un droit lacunaire et non négocié.

La primo acceptation des conventions locales par les communautés rurales, s'explique par leur tendance à légaliser les arrangements sociaux préexistants. Ceci a développé chez les communautés rurales, l'espoir d'une prise en considération de leurs maîtrises foncières et environnementales et de leurs systèmes d'autorité. Cet espoir a été très vite déçu par la référence quasi permanente aux normes du droit positif sur le fondement desquelles des mesures techniques, juridiques et institutionnelles de gestion des terres et des ressources naturelles sont proposées et arrêtées. Or, ces mesures exogènes, dans le cadre juridique et institutionnel proposé, ne répondent pas aux valeurs et standards locaux. Il fallait donc, changer de sens de direction à la construction de l'édifice juridique en partant du local vers le général. Ceci aurait permis de valoriser l'endogénéité juridique pour donner à la légalité étatique toute sa légitimité sociale en début de production des mesures juridiques. En tablant sur l'endogénéité juridique, les conventions locales constitueraient un instrument de renégociation et de stabilisation du droit commun dans une perspective renouvelée de coviabilité socio-écologique dans laquelle, les droits des acteurs sont assortis d'obligations.

### **C - Sortir de l'oralité juridique pour une perspective de sécurisation des rapports foncier et environnementaux**

L'une des faiblesses de l'endogénéité juridique réside dans le caractère oral des rapports foncier-environnementaux à l'heure des grands enjeux fonciers environnementaux sur des espaces fonciers auparavant dédiés à l'agriculture de type familiale. Si par le passé, la preuve testimoniale et la mémoire collective permettaient de témoigner, sans beaucoup de contestations, du droit d'exclusion ou d'inclusion, il n'est pas de même aujourd'hui. Le développement des cultures de rente, en plus de ce qu'elles ont entraîné la perte des espèces et des diversités biologiques et entraîné la dislocation des liens de parenté, d'alliance et d'amitié, elles ont également bouleversé les maîtrises foncières et leurs systèmes d'autorité traditionnelle. Malgré toutes ces atteintes, les fondamentaux de l'endogénéité juridique gouvernent encore, les rapports des sociétés aux milieux. De sorte que la légalité étatique a encore et fortement besoin de l'endogénéité juridique pour rendre légitimes, les mesures de régulation juridique foncière et environnementales **(1)**. En sortant les arrangements sociaux de l'oralité juridique **(2)**, on peut tendre vers une approche de sécurisation foncière rurale stable, réduire les conflits liés à la terre et aux ressources et partant, assurer une protection optimum aux écosystèmes et aux biotopes.

#### **1 - Des arrangements sociaux pour légitimer la légalité étatique**

La "légitimation" de la légalité étatique passe nécessairement, par la prise en compte de l'endogénéité juridique. Partir des arrangements sociaux pour construire la régulation juridique, permet d'établir plus facilement, de nouveaux rapports entre les communautés rurales et leurs milieux sur la base du droit vivant.

L'établissement de nouveaux rapports entre les communautés et les milieux est une nécessité dominante pour la survie de l'espèce humaine. L'explosion démographique n'arrange déjà pas l'accès facile des communautés rurales aux utilités des ressources naturelles indispensables à la perpétuation de l'espèce. Il n'est peut-être pas trop tard d'assurer la viabilité des communautés rurales, si des stratégies d'adaptation aux changements climatiques et aux crises écologiques peuvent être développées et que, des mécanismes fonctionnels de

responsabilisation du citoyen, des lignages, des terroirs et des territoires sont mis en place au niveau des divers espaces foncier-environnementaux.

En effet, toutes catégories confondues, les espaces foncier-environnementaux béninois présentent les traits caractéristiques d'une crise écologique. Les feux de végétation, les pratiques agricoles défavorables (cultures sur brûlis et utilisation à grande échelle de pesticides chimiques) et l'exploitation jusqu'à épuisement des ressources halieutiques et cynégétiques en constituent le menu principal. Aux pratiques anthropiques défavorables aux milieux, s'ajoutent des facteurs démographiques qui compromettent la capacité de charge des terres et des ressources naturelles.

L'impuissance de l'Etat à définir et à mettre en œuvre des mesures juridiques adéquates fait également, craindre une crise alimentaire. Dans ce contexte délétère, les conventions locales constituent l'ultime alternative par laquelle, des solutions durables et personnalisées peuvent être décidées et appliquées localement. Les conventions locales permettent ainsi, de sortir de la globalisation des solutions apportées par le droit positif et le droit international, pour des échelles plus réduites et raisonnables de régulation juridique.

A l'échelle locale, la responsabilité des membres des groupes sociaux est quantifiable et fait sens dans un processus de défense de l'intérêt écologique dans le cadre d'une convention locale dont les termes sont directement discutés par les parties prenantes. Dans cette perspective, les conventions locales constituent un instrument de rapprochement de la régulation juridique aux acteurs les plus proches de l'assiette de la régulation (espace-ressources) et qui en définissent le contenu (mode de gestion, droits et obligations). La promiscuité sociétés/ressources naturelles, en même temps qu'elle permet de constater la réalité de la dégradation des milieux et des conditions de vie humaine, met tous les riverains en face de leurs responsabilités. Elle permet également, aux riverains de s'approprier les espace-ressources dans toutes leurs dimensions juridique, institutionnelle, sociale, politique et économique et de les défendre vis-à-vis des atteintes extérieures. Cette promiscuité crée aussi, les conditions favorables à l'éclosion des règles de conduite et de rationalisation des besoins (immédiats et futurs) en ressources naturelles. Elle crée enfin, les conditions optimums de prévention et de règlement des conflits dans le cadre de règles d'accès et de contrôle définies et arrêtées de commun accord et sur une assiette bien circonscrite et bien connue dans toutes ses dimensions spatiale et socioculturelle.

Les conventions locales permettent ainsi, d'adapter les pratiques à l'état des ressources pour déterminer quel mode de gestion est à même de freiner l'anéantissement des espèces et des diversités biologiques en les maintenant à un niveau d'exploitation qui en permet la régénération. La disponibilité des ressources naturelles et la corrélation de ses utilités d'avec le changement de mode de vie constitue en effet, une piste pour affranchir le développement local de son exogénéité. Le retour à l'agriculture familiale constitue alors, la clé de voûte de la sécurisation foncière rurale par la sécurité alimentaire qu'elle assure et la défense de l'intérêt écologique qu'elle promeut. La dynamisation des stratégies endogènes de régulation juridique constitue également, un facteur de concrétisation du droit vivant au service des sociétés et des milieux. En effet, depuis des millénaires, les sociétés avaient développé des stratégies d'adaptation de leur mode de vie à l'évolution des écosystèmes et des biotopes. La sélection des espèces végétales et animales participait à des stratégies conduisant à leur reproduction, sans un grand bouleversement des équilibres environnementaux. Au sein des communautés rurales, la spécialisation alimentaire, dans le respect des tabous et des interdits propres à chaque groupe social, permettait la non-concurrence sur les mêmes ressources biologiques.



Un contrat tacite de société s'établissait ainsi, entre les membres des communautés villageoises, qui accédaient à des ressources naturelles spécifiques suivant les groupes sociaux auxquels ils appartenaient.

Sous la forme d'arrangements sociaux essentiellement oraux, les conventions locales répondent à l'expression concrète de plusieurs fonctions essentielles découlant des maîtrises foncières et environnementales endogènes et de leurs systèmes d'autorité. De manière générale, des maîtrises foncières et environnementales, découlent deux fonctions prioritaires : la régulation juridique et l'affectation. La fonction de régulation juridique joue un double rôle de définition des règles d'accès et de contrôle des ressources et d'application des sanctions sociales en cas de manquements aux interdits et tabous. La fonction de régulation est éminemment politique, juridique et institutionnelle. Ce sont les premiers occupants d'une terre ou leurs descendants qui fixent les règles du jeu foncier auxquelles les membres du groupe lignager, les parents, alliés et amis sont soumis. Au sein des patrimoines fonciers communs, la fonction de régulation juridique est exercée par les chefs de terre, les chefs de lignage ou de segment de lignage, dépositaires du droit d'exclusion ou d'inclusion. La fonction de régulation juridique permet d'assurer l'intégrité physique des patrimoines fonciers communs à travers le principe de l'exo intransmissibilité. Elle permet également, d'assurer la cohérence du système juridique endogène par l'adaptabilité des règles aux contraintes sociales, économiques et écologiques. La fonction de régulation juridique comporte une dimension écologique qui conduit à la préservation de la fertilité des sols et à la régénération des ressources naturelles. La matérialité de la dimension écologique de la régulation juridique est établie à travers l'institution de périodes de jachères, la constitution de réserves foncières familiales et villageoises pour des besoins présents et futurs des membres du lignage ou de la communauté villageoise. La viabilité des espèces, leur variabilité et leur coviabilité d'avec les systèmes sociaux dépendent fortement de cette fonction de régulation juridique.

Des maîtrises foncières et environnementales découlent une fonction d'exploitation et de prélèvement des ressources naturelles sous la forme de délégations de droits d'accès aux terres et ressources naturelles indispensables au bien-être des membres de la communauté villageoise, y compris les allochtones et les allogènes. En fonction des disponibilités foncières et du degré d'intégration dans la communauté d'accueil et, par le jeu des alliances et amitiés, les allochtones et allogènes peuvent accéder au droit d'exclusion. La fonction d'affectation assure la circulation du foncier à l'intérieur des groupes sociaux.

Ces différentes fonctions émanant des maîtrises foncières et environnementales sont à la base des arrangements sociaux dont plusieurs ont une juridicité prouvée. Des exemples d'arrangements sociaux pouvant tenir lieu de conventions locales ont toujours existé. Ils répondent à une logique locale de régulation juridique qui permet la durabilité dans la satisfaction des besoins locaux en ressources naturelles. Bâti sur l'endogénéité, les arrangements sociaux se fondent sur des principes de solidarité et de partage dans l'accès aux ressources naturelles. Les cas de régulation juridique endogène instituée et respectée sur la base des valeurs de partage et de solidarité sont légion. L'exemple de la pêche collective trisannuelle dans la mare Boli à Tanongou (Tanguiéta) est assez illustratif de l'efficacité et de la durabilité de ces principes endogènes.

L'intrusion de l'approche propriétaire du foncier a eu pour conséquence un affaiblissement de ces deux principes cardinaux qui caractérisaient les rapports fonciers locaux. De fait, plusieurs fonctions des maîtrises foncières et environnementales s'effondrent, pour laisser place à une concurrence effrénée pour l'appropriation privative des ressources foncières et

environnementales. C'est le cas de la maîtrise exclusive au niveau des patrimoines fonciers communs qui tend à disparaître du fait, de l'introduction de nouveaux d'accès aux terres rurales (principalement la vente) et des morcellements administratifs pour des besoins d'urbanisation. Malgré ces facteurs d'individualisation, l'instinct conservateur de défense de l'intégrité physique des patrimoines fonciers communs demeure en chacun des membres des groupes lignagers. Sur la base du sentiment d'appartenance au groupe qui sommeille en chacun des membres, il est encore possible, de réconcilier les maîtrises foncières et environnementales endogènes avec elles-mêmes et celles-ci, avec le droit de gestion intentionnelle des collectivités territoriales et de l'Etat.

La réconciliation des maîtrises foncières et environnementales passe par la revalorisation de ses fonctions essentielles et par l'affranchissement des arrangements sociaux de l'oralité juridique, pour une formalisation concertée et apaisée des rapports foncier-environnementaux.

A partir de la lecture des maîtrises foncières et environnementales endogènes, des conventions locales d'environnement et des contrats fonciers respectant à la fois, l'endogénéité juridique et les droits de gestion intentionnelle des pouvoirs publics sont proposés dans la suite de notre développement, comme stratégies locales d'adaptation aux crises écologiques et aux changements climatiques.

Les arrangements sociaux permettent d'asseoir la légitimité de la légalité étatique. En effet, l'un des enjeux majeurs de la réforme foncière béninoise serait de réconcilier les maîtrises endogènes et leurs systèmes d'autorité avec la légalité étatique dans une perspective renouvelée de défense de l'intérêt écologique et de création d'un cadre juridique et institutionnel adapté aux besoins en ressources naturelles des communautés rurales. Dans ce sens, les conventions locales constituent un outil adapté pour réconcilier les légitimités locales d'avec elles-mêmes et créer un pont entre les différentes échelles de régulation. La jonction des gouvernances foncières et environnementales s'opère au niveau des règles et des instances de gestion à mettre en place. Elle conduit à un besoin de coordination de ces instances dont la mission est de suivre le respect des engagements des acteurs et d'opérer des ajustements consensuels nécessaires pour l'efficacité et l'efficience des mesures juridiques prévues dans les conventions locales ou les chartes de territoire.

Les arrangements sociaux constituent également, un potentiel important de formalisation dans le but de sécuriser les différentes maîtrises foncières et environnementales. En croisant les données sur les détenteurs de maîtrises exclusives issues des 34 villages PFR réalisés dans le cadre du Programme MCA Bénin, il est possible d'engager un processus de formalisation des différents arrangements sociaux. Nous partons de l'hypothèse que les villages ayant connu le plan foncier rural et dans lesquels des ayants droit ont accepté de demander leurs certificats fonciers ruraux, il est plus facile de les décider à formaliser leurs rapports fonciers avec les migrants agricoles et autres utilisateurs des patrimoines fonciers communs.

Les plans fonciers ruraux ont permis de connaître l'effectif de détenteurs de certificats fonciers ruraux, le nombre de migrants agricoles, la typologie des arrangements sociaux et des cas de conflits. Dans les quatre communes d'étude (Sinendé, Bembéréké, Kalalé et Tchaourou), le nombre de certificats fonciers ruraux attendus est de 3252. Sur un total de 2129 de certificats fonciers ruraux demandés et établis, 1137 ont été effectivement retirés par les ayants droit (cf. tableau n°36). Ceci représente un fort potentiel de formalisation des rapports fonciers qui permet de transcender l'oralité juridique.

Tableau 36 : Nombre de détenteurs de certificats fonciers ruraux et ménages couverts

|              | Nombre de villages PFR | Nombre CFR Attendus | Nombre CFR retirés | Nombre CFR établis mais non retirés | Nombre de CFR restant à établir | Nombre de détenteurs de CFR | Nombre Ménages agricoles PFR couverts par les CFR délivrés |
|--------------|------------------------|---------------------|--------------------|-------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|------------------------------------------------------------|
| Bembéréké    | 12                     | 1 330               | 552                | 221                                 | 557                             | 552                         | 4 243                                                      |
| Sinendé      | 8                      | 519                 | 85                 | 308                                 | 126                             | 85                          | 936                                                        |
| Kalalé       | 7                      | 439                 | 43                 | 270                                 | 126                             | 43                          | 2 377                                                      |
| Tchaourou    | 7                      | 964                 | 457                | 193                                 | 314                             | 457                         | 1 133                                                      |
| <b>Total</b> | <b>34</b>              | <b>3 252</b>        | <b>1 137</b>       | <b>992</b>                          | <b>1 123</b>                    | <b>1 137</b>                | <b>8 689</b>                                               |

Source : SIF National du Bénin (2015) et RGPH4 -2013

La délivrance des certificats fonciers ruraux ayant été suspendue par le législateur de 2017 (art. CFD), on peut estimer les ayants droit n'ayant pas retiré leurs certificats fonciers ruraux et dans une moindre mesure, ceux qui n'en avaient pas exprimé le besoin de se faire établir ce document, pourraient se tourner vers l'obtention des attestations de détention coutumière. Les résultats des campagnes de sensibilisation du Projet Promotion d'une Politique Foncière Responsable, à l'endroit des populations, illustrent assez bien cette tendance du renversement de l'oralité juridique. Ainsi, sur la seule période de juin à novembre 2019, la délivrance des attestations de détention coutumière est passée de 307 depuis le vote de la loi foncière en 2017, à 1288. Au cours de la même période 506 arrangements sociaux de base ont été formalisés sous forme de contrats de location de terre à titre onéreux ou à titre gratuit (Rapport Consortium APIC-ONG/SYNPA, novembre 2019). L'existence des maîtrises spécialisées, prioritaires et minimale induit également un besoin de formalisation (cf. tableau n°37).

Tableau 37: Taux de modes d'accès à la terre par sexes dans le Borgou

| Modes d'accès à la terre chez les hommes dans le département du Borgou (moyenne) |          |          |          |          |              |         |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|--------------|---------|
| Achat                                                                            | Héritage | Don      | Location | Métayage | Prêt gratuit | Autre   |
| Tx=13,9%                                                                         | Tx=62,4% | Tx=15,2% | Tx=0,6%  | Tx=0,2%  | Tx=3,7%      | Tx=4,1% |
| Modes d'accès à la terre chez les femmes dans le département du Borgou (moyenne) |          |          |          |          |              |         |
| Achat                                                                            | Héritage | Don      | Location | Métayage | Prêt gratuit | Autre   |
| Tx=29,3%                                                                         | Tx=51,2% | Tx=14,4% | Tx=0,0%  | Tx=0,8%  | Tx=1,4%      | Tx=3,0% |

Source : enquête de terrain, 2019

## 2 - Sortir les rapports foncier-environnementaux de l'oralité juridique

A partir des conventions locales établies sur fond d'endogénéité juridique, des mécanismes de stabilisation du droit dans son contexte social et écologique sont dégagés pour servir de modèle technique de régulation juridique d'espaces foncier-environnementaux. La solidité de l'édifice juridique bâti sur la base de cette endogénéité juridique assure la pertinence et l'efficacité des mesures juridiques. Par la même occasion, les arrangements sociaux transcendent dorénavant, l'oralité juridique pour un formalisme associant légitimités locales et

légalité étatique. Les maîtrises foncières et environnementales endogènes répondent à une multifonctionnalité de l'espace<sup>474</sup>, exprimées sous la forme d'arrangements sociaux régulés par des systèmes d'autorité traditionnelle. Ces arrangements sociaux peuvent être redynamisés pour les sortir de l'oralité juridique dans le sens de les intégrer convenablement dans la législation nationale. Parmi les arrangements sociaux observés au sein des communautés rurales, trois d'entre eux peuvent être mieux connus du législateur soit, à cause de leurs impacts positifs sur le milieu (cas du bail à plantation peu usité) soit, parce qu'ils peuvent être sources de conflits difficiles à régler (cas du gage sur palmier à huile) ou encore, parce que leurs impacts portent sur les écosystèmes et biotopes des villages ou des communes (cas des conventions d'environnement).

#### **a) Le bail à plantation**

Le bail à plantation peut permettre de lever certains tabous qui interdisent, même aux titulaires du droit d'exclusion, de planter des arbres. Suivant l'article 76 du code foncier et domanial, *"le bail à plantation est celui par lequel le preneur s'engage, à titre principal à procéder à des plantations d'arbres sur le terrain du bailleur et à entretenir le terrain et les arbres pendant toute la durée du bail"*. Par cette disposition, le législateur béninois entend introduire dans les terres rurales la culture de la plantation d'arbres qui est absente dans les pratiques locales, les coutumes et les habitus des communautés rurales. En effet, les systèmes juridiques endogènes n'admettaient pas le principe de plantation d'arbres par des personnes ne disposant pas du droit d'exclure. La plantation d'arbre est perçue par les communautés rurales comme une marque d'appropriation du sol à l'instar de la primo occupation qui donne le titre de propriété lors des conquêtes des terres vierges. Permettre à un allochtone de planter des arbres sur une terre à lui donnée ou prêtée équivaldrait à un abandon du droit d'exclure. Pendant longtemps donc, la maîtrise exclusive a été associée au droit de feu ou de hache ou de chasse, suivant la méthode utilisée pour défricher une terre vierge. Les essences utiles comme le *Parkia biglobosa* (nééré), l'*Adansonia digitata* (Baobab), le *Vitellaria paradoxa* ou *butyrospermum parkii* (Karité) et le *Tamarindus indica* (Tamarinier) notamment, étaient épargnés lors des défrichements à cause de leurs valeurs nutritives. Le *Parkia biglobosa* est l'essence forestière dont la cueillette des gousses par une personne est la preuve de son droit exclusif sur une terre et ses ressources naturelles.

La disponibilité foncière et la population relativement faible, permettait l'acquisition du droit d'exclure sans susciter des convoitises à court et moyen terme, de la part de nouveaux arrivants. Couper les arbres pour se protéger contre les fauves et les invasions ennemies renforçait l'interdiction de planter des arbres. Mais, au fur et à mesure que la brousse s'éloigne des terroirs villageois et, avec l'évolution des demandes en ressources naturelles, l'interdiction de planter des arbres sur une terre dont on n'a pas le droit de feu ou de hache, relève d'une stratégie de prémunition contre d'éventuelles velléités de dépossession.

Dans le contexte de l'oralité juridique, planter un arbre signifiait alors, disposition du droit d'exclure. En élevant au rang d'interdit ou de tabou la possibilité de planter des arbres, les groupes lignagers entendaient prémunir les patrimoines fonciers communs de toute appropriation privative par les membres du groupe lignager ou par les personnes en situation de demandeur de terre cultivables. Dans ce sens, l'interdiction de planter des arbres renforçait le principe sacrosaint de l'exo-intransmissibilité des patrimoines fonciers commun. Avec la dégradation des terres, engendrée par l'intensification des cultures de rente, l'interdiction de

---

<sup>474</sup> O. Barrière et C. Barrière, *Un droit à inventer*, op. cit., p 82.

planter constitue une menace potentielle pour l'intérêt écologique. Les arbres plantés à main d'homme, tout comme les anciennes ruines, constituaient une preuve de la primo occupation, lorsque la mémoire collective ne permet plus de départager les protagonistes.

Le bail à plantation permet de pallier les insuffisances des preuves admises dans les systèmes fonciers endogènes. Il permet également, de prévenir et de régler plus durablement, les conflits fonciers ruraux induits par les revendications du droit d'exclure sur une même terre. Le bail à plantation permet enfin, de lutter contre la dégradation des terres et des ressources naturelles en autorisant les bénéficiaires du droit d'exploiter de mettre des essences forestières ou fruitières sur des espaces concédés. Mais, la législation béninoise n'encadre pas suffisamment le bail à plantation.

Les règles applicables à ce contrat sont celles prévues pour le bail à construction (art. 77). Mais, la nature particulière des terres rurales n'autorise pas à opérer un parallèle entre le bail à plantation et le bail à construction, au point de leur appliquer les mêmes règles de fonds et de forme. En effet, le bail à construction confère au preneur un droit réel immobilier susceptible d'hypothèque de même que les constructions édifiées sur le terrain loué. Il peut être saisi dans les formes prescrites pour la saisie immobilière (art. 69). Il est également cessible et peut être apporté en société, en tout ou en partie. De plus, le preneur peut consentir des servitudes passives indispensables à l'achèvement des constructions (art. 70). En milieu rural, toutes ces possibilités offertes au preneur sont difficilement compréhensibles pour les communautés rurales ou les notions d'hypothèque, de saisie immobilière et de cession en société sont pratiquement inconnues.

Le bail à plantation gagnerait à avoir une réglementation spécifique en considération de l'intérêt écologique à le faire adopter par les communautés rurales. En plus des règles de fond et de forme généralement admises en matière de contrat, le législateur doit tenir compte de l'endogénéité juridique. La durabilité du bail à plantation dépend en grande partie du respect de la nature des maîtrises foncières et environnementales exclusives et de la prise en compte des systèmes d'autorité traditionnelle. Ainsi, le bail à plantation portant sur un patrimoine foncier commun doit obéir au principe de l'exo-intransmissibilité qui empêche toute aliénation du bien par hypothèque ou par saisie immobilière.

#### ***b) Le gage sur palmier à huile***

Un autre contrat oral qui mériterait l'attention du législateur, est le gage sur palmier à huile (*Elaeis guineensis*), une pratique contractuelle observée au sud Bénin. Par ce contrat, une créance est garantie par les fruits du palmier à huile. Le créancier gagiste reçoit, de la part de son débiteur, le droit d'exploiter et de prélever sur pieds, les fruits des palmiers. Le gage porte essentiellement sur les pieds de palmiers à huile et le droit accordé est le droit de prélèvement des régimes. Le débiteur perçoit une somme d'argent chez le créancier gagiste et lui délègue (pour une durée déterminée ou non) l'exploitation de son bien immobilier ou le prélèvement des ressources que ce dernier supporte. Le droit d'exploitation ou de prélèvement prend fin lorsque le débiteur rembourse la somme perçue chez le créancier gagiste. Le plus souvent, le remboursement de la dette qui met fin au contrat intervient après 2 ou 3 saisons au moins afin de permettre au créancier gagiste de profiter des pieds de palmier.

Une autre dette contractée par le titulaire du droit d'exclusion peut s'ajoutée avant échéance, à la première, à charge pour le débiteur d'augmenter le nombre de pied de palmiers à exploiter par le créancier. Les contrats de ce type sont essentiellement oraux avec des



obligations réciproques acceptées par consensus. Malgré cela, des conflits naissent dans la mise en œuvre du contrat soit entre les parties elles-mêmes, soit entre leurs ayants cause, ou encore par suite de la vente de la parcelle alors même que le gage n'est pas arrivé à terme. Comme tenu de l'expansion de ce type de contrat, il est indispensable que des mesures juridiques soient édictées pour prévenir et régler les litiges.

### **c) Les conventions locales d'environnement**

L'alliance de l'endogénéité juridique avec le droit de gestion intentionnelle des autorités communales et étatiques aboutit à une co-construction des mesures juridiques et à l'adaptation des normes négociées à la défense de l'intérêt écologique et à la sécurité d'accès des communautés aux ressources naturelles. Ainsi, au-delà de la formalisation des arrangements sociaux, des conventions d'environnement peuvent assurer la défense des intérêts écologiques locaux.

L'intérêt écologique est au centre des préoccupations relatives aux conventions locales d'environnement. Dès lors que les méthodes dirigistes et les pseudos conventions locales que le pays a connus depuis 1990, n'ont pu défendre convenablement l'intérêt écologique local, il y a lieu de repenser le concept et de le réadapter aux contraintes de l'heure. Ces contraintes principalement au nombre de quatre, concernent la légitimité interne des conventions locales, leur légalité, l'équité relative des solutions apportées et la faiblesse de l'ancrage institutionnel.

Dans nos développements précédents, nous avons montré que la législation béninoise est exclusive de l'endogénéité juridique malgré les discours pour la gestion participative des terres et des ressources naturelles. Pourtant, c'est dans l'endogénéité juridique et la promotion de la décentralisation que se trouve le salut de l'intérêt écologique et partant, celui de la viabilité et de la coviabilité des systèmes sociaux et écologiques. Pour assurer cette viabilité des sociétés et les milieux, il faut beaucoup d'engagement et de responsabilité en termes de valeurs dans les normes et dans le respect de leur mise en œuvre.

L'engagement ferme des acteurs fonciers les plus près des ressources naturelles est indispensable pour la durabilité de ces conventions locales ou des chartes de terroirs. Nous pensons que la proximité des règles définies et arrêtées de commun accord entre les intervenants, induit leur efficacité et leur efficience. Nous estimons en effet que, le fait de participer directement à la définition des règles, sur la base de l'endogénéité, met en confiance les communautés rurales et les conditionne à l'acceptation d'obligations en contrepartie des droits escomptés de la gestion concertée d'espace-ressources ou d'espaces foncier-environnementaux. On doit avoir présent à l'esprit, que la proximité des ressources naturelles est également un facteur d'incitation des acteurs locaux, à prendre une part active aux coûts des aménagements nécessaires au maintien des fonctions essentielles des écosystèmes et à leur durabilité.

L'essentiel dans la régulation, n'est pas dans la surimposition des normes exogènes que les décideurs eux-mêmes ont du mal à comprendre et à mettre en œuvre. L'essentiel dans la régulation juridique, réside dans l'établissement de règles souples adaptées aux pratiques, coutumes et habitus des communautés rurales. L'essentiel dans la régulation juridique c'est également d'asseoir des institutions de régulation tenant grand compte des systèmes d'autorité et des maîtrises foncières et environnementales qui existent effectivement et non, réinventer des institutions de régulation ou des types d'organisation concurrentes et contradictoires.

En nous inspirant de la proposition de convention locale d'environnement de la commune de rurale de Salémata en pays Bassari au Sénégal (Barrière, 2003), nous avons (en tant que consultant du projet WAP/GIZ en janvier 2020) élaboré un projet de charte accompagnée d'un projet d'arrêté communal de validation de la charte (cf. annexes 22 et 23). La charte de territoire portant convention locale d'environnement de la commune de Matéri dans le département de l'Atacora (Bénin) pour prendre en charge les questions de crises écologiques, de changements climatiques et d'insécurité foncière au niveau des versant de collines relevant en principe, du domaine national. Cette convention intitulée " Charte locale sur la restauration, la conservation et la protection des versants de collines du territoire de la commune de Matéri", se fonde sur les instruments juridiques nationaux et internationaux relatifs aux milieux. Cette convention d'environnement tient également compte de l'endogénéité juridique (pratiques locales, coutumes et habitus) dans la mesure où cette endogénéité participe à une gestion durable des ressources biologiques, ne porte pas entorse aux principes de la décentralisation et aux exigences de l'Etat de droit. Cette convention fera l'objet d'une délibération en conseil communal prochainement. La convention est structurée de la façon suivante :

- a) Un rappel des dispositions juridiques pertinentes, des principes et orientations en matière de gestion des terres domaniales, des institutions concernée et mesures juridiques pour l'occupation du domaine public à titre privatif
- b) La fixation de l'objectif de la convention qui est d'assurer une conservation et une utilisation durable de l'environnement et des ressources naturelles des 77 terroirs villageois de la commune de Matéri, dans une perspective de préserver la diversité culturelle et biologique de la zone
- c) Des dispositions sur la gestion d'un environnement culturel et écologique (art. 1), les droits assortis d'obligations pour les communautés rurales (art.2), la protection des arbres, de la forêt, (art. 3), des aires protégées (art.4), des feux de végétation (art.5), de la récolte du miel (art.6), de la répartition de l'espace (art.7), de l'affectation des terres du domaine (art.8), de la réserve de biosphère de la Pendjari (art.9), de la communication (art.10) et de la force exécutoire de la convention (art.11).

## CONCLUSION GENERALE

---

*“On croit que les sociétés nouvelles vont chaque jour changer de face, et, moi, j’ai peur qu’elles ne finissent par être trop invariablement fixées dans les mêmes institutions, les mêmes préjugés, les mêmes mœurs ; de telle sorte que le genre humain s’arrête et se borne ; que l’esprit se plie et se replie éternellement sur lui-même sans produire d’idées nouvelles ; que l’homme s’épuise en petits mouvements solitaires et stériles, et que, tout en remuant sans cesse, l’humanité n’avance plus”*

A. de TOCQUEVILLE<sup>475</sup>

La décolonisation du droit foncier et du droit de l’environnement est nécessaire pour permettre l’avènement d’un droit commun de coviabilité socio-écologique au Bénin. Malheureusement, l’accession du pays à la souveraineté internationale n’a pas abouti à un changement significatif du contenu des politiques et des réformes foncières et environnementales. Le droit positif béninois est demeuré mimétique, faussement moniste et sans une perspective l’inscrivant dans la dynamique de la coviabilité socio-écologique.

### **Le droit foncier et le droit de l’environnement sont mimétiques et faussement monistes**

Mimétique, parce que le droit positif a gardé toute la structure du droit français dans un contexte socio-culturel et écologique assez différent. Le droit français est un système de droit positif d’origine judéo-chrétienne fondé sur une structure écrite et codifiée. Selon C. Jauffret-Spinosi, le droit français repose, *“en raison de son histoire, de sa langue, de sa mentalité, de sa tradition judéo-chrétienne, sur certains concepts qui lui sont propres”*<sup>476</sup>. D’après l’auteur, le droit français distingue le droit privé du droit public, classifie les règles du droit en branches distinctes et autonomes. Le droit français comprend des concepts fondamentaux tels que la théorie générale des obligations et le caractère inquisitoire de la procédure civile ou pénale. Le droit français est pyramidal et donne une place prépondérante à la loi et à la jurisprudence. Le mimétisme du législateur béninois à consister à maintenir dans le droit foncier et le droit de l’environnement, des théories et concepts du droit colonial. Ces théories et concepts ont maintenu la fiction dans le droit de l’Etat et ont conduit à l’effectivité relative des mesures de régulations juridique. Orientés vers l’économie du marché, ces référents juridiques ne cadrent pas avec les valeurs et standards endogènes gouvernant la gestion des patrimoines fonciers communs.

Le droit positif est faussement moniste, parce qu’il affiche une omnipotence sur l’endogénéité juridique, sans pour autant s’affirmer sur le terrain, comme le droit unique de la régulation juridique foncière et environnementale. Le législateur a opté pour le maintien du droit colonial hérité, dans le but d’entrer dans l’économie mondiale.

En décidant que la procédure de confirmation des droits fonciers est axée, en milieu rural, sur la confirmation de droits à partir du registre des ayants droit du plan foncier rural, le législateur adopte la même la structure du droit français sans se départir du dualisme juridique qu’il entendait pourtant combattre.

---

<sup>475</sup> A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Pagnerre, 1848, tome 4. p 203.

<sup>476</sup> C. Jauffret-Spinosi, *La structure du droit français*, p. 266.

En décidant aussi, que l'Etat détient le territoire national en vue notamment, de la garantie du droit de propriété des personnes physiques, des personnes morales de droit privé acquis suivant les règles coutumières, le législateur conforte le dualisme juridique.

Les échecs successifs des politiques et des réformes foncières et environnementales sont la conséquence de l'affirmation du monisme juridique dans un contexte où prédominent des systèmes juridiques endogènes mais, faiblement encadrés par le législateur.

En Afrique et au Bénin en particulier, on peut affirmer, que la terre reste encore, du domaine du sacré et de l'exo-intransmissibilité malgré, les mutations foncières observées notamment, dans le sud du pays. Dans ce contexte, la revalorisation de l'endogénéité juridique permettrait d'asseoir progressivement, les bases d'un droit commun de régulation foncière et environnementale.

La sécurisation foncière par le plan foncier rural n'a pas produit les résultats escomptés principalement, pour des raisons d'inadéquation des paradigmes utilisés avec les réalités socioculturelles. Bien au contraire, le plan foncier rural a été, à bien des égards, à la base du réveil de plusieurs conflits fonciers, des velléités d'individualisation des patrimoines fonciers lignagers et des remises en cause récurrentes d'anciens arrangements sociaux oraux. Malgré l'assistance des projets et programmes fonciers, seulement 458 villages<sup>477</sup> sur un total de 5290 villages et quartiers de ville du Bénin<sup>478</sup> ont pu bénéficier de l'implémentation des plans fonciers ruraux, soit un pourcentage de moins de 8,66%. Avec cet échantillon scientifiquement peu représentatif, aucune conclusion sérieuse ne pouvait se dégager des plans fonciers ruraux en termes de contribution à la sécurisation foncière des communautés rurales et à la protection des milieux.

Les documents de politique et de réforme gagneraient en légitimité, si tous les acteurs (Etat, communes et communautés rurales) participent réellement à leur définition et à leur mise en œuvre. La participation permet aux divers acteurs de mesurer, dès le début du processus de définition des mesures juridiques, les enjeux et les défis communs à relever. Conscients des enjeux communs, les acteurs qui sont les plus près des assiettes de la régulation juridique, sont à même d'accepter des compromis, de connaître leurs droits et surtout leurs obligations vis-à-vis des milieux. Or, les documents de politique et de réforme ont été élaborés sous la responsabilité d'un cabinet d'étude de droit américain (Stewart) et les cadres des ministères. Du coup, les enjeux fonciers et environnementaux émergents de la politique foncière et du code foncier et domanial sont ceux relatifs à la défense des intérêts fonciers de l'Etat et des collectivités territoriales.

Pour défendre les intérêts fonciers de l'Etat central et accessoirement ceux des collectivités territoriales, le droit hérité de la colonisation a été maintenu. Un durcissement a été noté sur des théories et concepts juridiques après l'indépendance. C'est le cas par exemple, de la théorie "*des terres vacantes et sans maître*" qui a été maintenue au nom du régime du droit de propriété foncière pour permettre sa généralisation et un accaparement des terres lignagères.

---

<sup>477</sup> Données compilées à partir des rapports (PGRN, 1998, MCA, 2011, FI Agri, 2013, PGFTR, 2013 et Projet d'Appui à la Sécurisation foncière, VNG 2016)

<sup>478</sup> Loi n° 2013-05 du 27 mai 2013 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des unités administratives locales en République du Bénin.

Malgré le durcissement des mesures juridiques à l'endroit des collectivités territoriales<sup>479</sup> et des systèmes juridiques endogènes<sup>480</sup>, l'état des ressources foncières et environnementales se dégrade de façon continue. C'est à une vitesse exponentielle que se mesurent désormais, les atteintes aux terres et aux ressources naturelles. C'est également, à des cas de conflits fonciers qui menacent la coviabilité socio-écologique que le législateur fait toujours face.

La théorie de mise en valeur obligatoire des terres rurales n'a pas été appréciée à sa juste mesure par le législateur béninois. Au lieu d'être un levier de coviabilité socio-écologique, cette théorie s'est complètement penchée sur la dimension économique des terres et des ressources naturelles, en contradiction avec les perceptions et les représentations des communautés rurales. Au niveau des patrimoines fonciers communs, la théorie de *"la mise en valeur obligatoire des terres rurales"* a été contre-productive. Elle a même été indirectement, à l'origine du développement de stratégies d'appropriation privative à effet de marquer des empreintes l'occupation première d'une terre rurale. Ainsi, des écosystèmes et des biotopes ont été détruits pour faire valoir les empreintes d'une mise en valeur des terres. Par exemple, dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé, on a pu noter l'installation par les autochtones, de migrants agricoles sur des terres vierges dans le seul but d'échapper aux implications d'un défaut de mise en valeur ou d'une insuffisance mise en valeur des patrimoines forestiers communs.

Le durcissement des mesures législatives et réglementaires notamment, dans le domaine de la sécurisation foncière rurale, a également amené les autorités communales demander une relecture du code foncier et domanial. Le lobbying de l'Association des Communes du Bénin (faîtière des communes), a permis aux autorités communes des communes d'obtenir un retour de prérogative dans le processus délivrance des attestations de détention coutumière (art. 352 nouveau du CFD) que loi foncière de 2013 avait conféré à l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier.

### ***Le droit commun est le résultat d'une jonction de la légalité et des légitimités sociales***

Au-delà du caractère exogène du droit positif, c'est le défaut de jonction de la légalité étatique et des légitimités locales et la non-projection du droit vers une perspective juridique de coviabilité socio-écologique qui annihilent l'efficacité des mesures juridiques. Au lieu de rechercher la légitimation des mesures juridiques édictées, il est possible d'assurer leur légitimité sociale dès le début de la construction de la régulation juridique. Pour rendre la régulation juridique foncière et environnementale, il faut allier l'endogénéité juridique, les principes de la décentralisation et les exigences de l'Etat de droit. Par exemple, à partir des arrangements sociaux, la construction de la régulation juridique peut se faire, sous la forme de conventions locales d'environnement, de charte de territoire, en se fondant sur l'endogénéité juridique et en faisant valoir, le droit de gestion intentionnelle des décideurs publics. Cette approche dynamique de construction du droit commun, en même temps qu'elle gagne en légitimité sociale, permet de sortir le droit de l'Etat de son caractère de droit imposé. Par la même occasion, la définition participative des mesures juridiques permet de sortir les arrangements sociaux de l'oralité juridique. En formalisant les arrangements sociaux, on

---

<sup>479</sup> Le droit de préemption sur les terres rurales appartient à l'agence nationale du domaine et du foncier (Un service public) alors que 74 sur les 77 collectivités territoriales sont des communes ordinaires, c'est-à-dire, des communes rurales.

<sup>480</sup> Le code foncier et domanial (art. 352 alinéa 4) a drastiquement réduit les pouvoirs des chefs coutumiers à leurs seules exploitations.



réduit (à défaut de les faire disparaître complètement) les conflits fonciers ruraux ainsi que les menaces potentielles sur la viabilité des milieux.

Les différents modèles techniques<sup>481</sup> que nous avons élaborés participent à la réconciliation des sociétés et des milieux. Mais, la coviabilité socio-écologique suppose de repenser les paradigmes et d'avoir présent à l'esprit, que les impératifs écologiques exigent plus d'obligations que de droits pour tous les acteurs. La traditionnelle réciprocité des droits et des obligations ne suffit plus à assurer la coviabilité socio-écologique. La réciprocité entre droits et obligations ne suffit non plus à assumer l'obligation de solidarité intergénérationnelle. Les utilités des ressources naturelles étant réduites à leur portion congrue face à une croissance exponentielle des demandes, c'est à l'ingéniosité des stratégies de régénération des écosystèmes et des biotopes que doivent tendre les mesures juridiques pour assurer aux générations présentes et futures, de meilleures conditions d'accès aux ressources naturelles. Les générations passées et présentes sont responsables de l'état de dégradation des milieux. Il incombe à la génération présente d'assumer toutes les erreurs par plus d'engagements envers les milieux. L'obligation de transmettre à la génération future des ressources naturelles de qualité est au prix du sacrifice. La réconciliation des humains et des non humains reste dans ce sens, une question d'actualité. Et seule la négociation dans la régulation juridique foncière et environnementale permet de parvenir à cette fin. Dans ce contexte, nous sommes demandés où allaient le droit foncier et le droit de l'environnement avec tant de compromissions dans leur vision, dans leurs finalités et dans les moyens de leur implémentation ?

Le droit positif béninois doit s'affranchir des compromissions pour tendre vers des compromis autour des mesures juridiques. Les compromissions tuent le droit dans l'œuf alors que les compromis balisent les meilleures conditions de l'éclosion, de la mise en œuvre et du renouvellement du droit commun, en fonction de l'évolution des mœurs et de l'état des écosystèmes et des biotopes. Les compromis servent de fertilisants aux rapports des sociétés et des milieux. Des mesures juridiques édictées en dehors de toute participation des communautés rurales (même en faveur de celles-ci) sont contre celles-ci, dès lors que le consentement fait défaut ou que, l'adhésion volontaire ou non, est vécue comme une violence psychologique. Or, il a été établi que les mesures juridiques post coloniales ont depuis longtemps été interprétées et vécues par les communautés rurales, comme un continuum des mesures juridiques coloniales. Le droit positif s'est inscrit dans cette perception, à priori négative, qu'ont les communautés rurales de toute mesure juridique ayant un lien étroit avec des théories et des concepts du droit colonial.

En revanche, les compromis ont plus de chance d'aboutir à des mesures juridiques viables à court, moyen et long terme. Dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé on a pu noter que 62% des personnes de l'échantillon d'enquête s'accordent à reconnaître, à l'Etat et aux autorités communales, un droit de gestion intentionnelle sur leurs patrimoines forestiers commun. Cette prédisposition d'esprit (malgré les séquelles des classements en domaines forestiers de l'Etat de plusieurs milliers d'hectares de patrimoines fonciers communs) permet de tendre vers des régulations juridiques viables si, les maîtrises foncières et environnementales endogènes et leurs systèmes d'autorité traditionnelle sont intégrés dans le dispositifs juridico-institutionnel de régulation foncière et environnementale.

---

<sup>481</sup> Construction de la régulation juridique, prévention et règlement des conflits.

Dans son propre ordonnancement, le droit positif est lacunaire : absence ou retard dans la prise de mesures d'application, contradictions internes des mesures législatives ou concurrence entre plusieurs mesures juridiques. La collusion entre les administrations du foncier et de l'environnement et l'appareil d'Etat n'assure aucune garantie à l'exécution du service public telle que le prévoient les mesures législatives et réglementaires. On a pu ainsi noter, un coup d'arrêt à la cogestion des aires protégées par la délégation de gestion de la réserve de biosphère de la Pendjari sans considération de ses statuts de patrimoine mondial ou de site RASMAR. On a pu noter également, la suspension des opérations d'élaboration des plans fonciers ruraux et l'impossibilité désormais, d'aller directement aux titres fonciers, à partir des données collectées par les projets et programmes fonciers. Or, l'Agence nationale du domaine et du foncier n'a pas, par elle-même, les moyens financiers et humains pour superviser les opérations de levés topographiques et d'enregistrement des ayants droit. Mais, cette agence n'entend pas engager sa responsabilité sur des actions pouvant engendrer dans le futur, des conflits fonciers d'envergure. La situation demeure que, le service public n'est pas délégué comme le prévoit le code foncier et domaniale<sup>482</sup>. Il n'est non plus exécuté directement par l'agence nationale du domaine et du foncier pour des raisons d'absence de financement principalement.

### ***De nouveaux paradigmes juridiques sont nécessaires pour asseoir le droit commun***

Dans les rapports de l'Etat avec les communautés rurales, des discordances dans les valeurs et standards promus et défendus par chaque camps ont été notées. On sait avec certitude que les communautés (qui vivent essentiellement de l'agriculture familiale) ont le sens du commun et défendent corps et âme, des valeurs patrimoniales qui fondent leur vivre ensemble. C'est le cas de l'approche patrimoniale de gestion des terres et des ressources naturelles qui en interdit son appropriation privative au détriment du groupe. C'est également le cas de la dimension socioculturelle de la terre qui interdit de la transformer en un bien marchand. La terre est un patrimoine commun. Elle est sacrée et exo-intransmissible. Elle assure la solidarité entre parents alliés et amis. C'est le sens du commun qui justifie les échecs récurrents des politiques et réformes à imposer le régime de la propriété privée.

Loin de l'endogénéité juridique, le droit positif béninois a ignoré les besoins en normes spécifiques du foncier agricole, pastoral, halieutique et cynégétique. Pourtant, des régulons existent dans ces différentes branches du foncier rural et ne demandent qu'à être intégrés dans l'ordonnancement juridique national, dans la mesure de leur juridicité prouvée. Au lieu de prendre appui sur les fondamentaux de l'endogénéité juridique, pour éviter les compromissions, les réformes foncières et environnementales sont plutôt orientées vers la promotion des domaines immobiliers de l'Etat et des collectivités territoriales et des droits de propriété privée. La politique agricole par exemple, loin de soutenir l'agriculture familiale, est plutôt orientée vers la valorisation et le développement des cultures de rente comme le coton, avec ses multiples implications sur la santé humaine et animale et sur la coviabilité des systèmes écologiques. C'est en fournissant des données fiables sur l'endogénéité juridique et l'état des milieux, que le législateur aura un autre regard sur la régulation juridique foncière

<sup>482</sup> Suivant le code foncier et domaniale, *“l'établissement du plan foncier rural est de la compétence du bureau local de l'organe en charge de la confirmation de droits fonciers qui s'assure de la collaboration des structures techniques appropriées, publiques ou privées. L'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF) peut donner délégation à toute personne morale publique ou privée”* (art.196 nouveau). *“Investie d'une mission de sécurisation et de coordination de la gestion foncière et domaniale au plan national, l'Agence est aussi chargée de la mise en œuvre des politiques, stratégies et programmes de l'Etat en matière foncière et domaniale”* (art. 418).

et environnementale. A priori, l'entreprise peut paraître difficile et complexe à réaliser. Difficile, parce qu'elle suppose un rééquilibrage des positions des acteurs dans la sphère nationale de régulation juridique. Il faut par exemple, accepter de construire la régulation juridique à partir des pratiques locales, des coutumes et des habitus. Si ceci permet de donner sa caution de légitimité à la légalité, il induit au minima une participation populaire à la prise de décision engageant le vivre ensemble et, au mieux, une redistribution de pouvoirs au sein des acteurs de la chaîne de régulation juridique. Or, le foncier est avant tout, une question d'intérêt et de jeu de pouvoirs et, les intérêts économiques et politiques en jeu sont très importants pour l'élite béninoise et les gouvernants. Complexe à réaliser, parce que la réécriture du droit foncier et du droit de l'environnement implique un changement de paradigmes juridiques pour coller les dires législatifs et réglementaires aux réalités de terrain. Passée la décolonisation politique ; la décolonisation juridique suppose l'adoption de nouveaux paradigmes intégrant l'endogénéité juridique dans l'ordre juridique national. Les moyens humains et intellectuels ne manquent point ; c'est la volonté de s'affranchir de droit du colonial qui fait défaut chez l'intelligentsia et les gouvernants. Difficile et complexe à la fois, parce que la décolonisation des mentalités signifie pour l'élite et les gouvernants, la perte de tous les avantages liés à l'exploitation du monde paysan. Pourtant, les crises écologiques, les changements climatiques et l'insécurité foncière rurale sont autant d'éléments contextuels qui militent en faveur de la mise en place mécanismes juridico-institutionnels permettant d'assurer la viabilité conjointe des sociétés et des milieux c'est-à-dire, de trouver des réponses correspondant à des besoins locaux en mesures juridiques contextualisées pour assurer la viabilité des écosystèmes et des biotopes.

Faute de viabilité assurée pour les milieux, la viabilité de l'espèce humaine n'est plus possible. Or, la coviabilité des sociétés et des milieux a été rompue par la faute de notre mode actuel de vie qui est très consommateur en ressources naturelles. Par conséquent, le législateur doit œuvrer à l'établissement de l'équilibre entre la satisfaction des besoins humains et la capacité de régénération des milieux. C'est donc, autour de l'intérêt écologique que la construction du droit commun a tout son sens. Seule la défense de l'intérêt écologique peut conduire à la disponibilité des ressources naturelles dont les sociétés ont besoin pour assurer leur survie et leur reproduction. Dans cette perspective de défense de l'intérêt écologique, la réduction des consommations en ressources naturelles, à la limite des besoins normaux des humains, est fondamentale. Des sacrifices à l'échelle des individus, des terroirs villageois, des territoires communaux et nationaux et à l'échelle planétaire, sont indispensables non seulement, pour réduire les crises écologiques, les conflits fonciers et les effets des changements climatiques mais également, pour susciter un élan de solidarité à l'endroit des générations futures. Comme le souligne N. BELAÏDI, *« les êtres humains sont responsables de la destruction des écosystèmes et sont donc les seuls à pouvoir poser le problème de la régénération de la Terre face à leur activité prédatrice et destructrice et, [...] parce qu'on ne saurait parler de « droits de la nature » puisque ni la Terre ni les animaux ne peuvent revendiquer le respect de leurs droits alors que le genre humain peut enfreindre ou respecter ces « droits »*<sup>483</sup>.

### **Le droit commun est à inscrire dans perspective de coviabilité socio-écologique**

Ce travail de recherche a mis en exergue l'efficacité relative du droit foncier et du droit de l'environnement, deux problématiques inséparables de toute analyse critique du droit. Il s'est

<sup>483</sup> N. Bélaïdi, *Identité et perspectives d'un ordre public écologique, du concept à la juridicité, Droit et cultures*, 68 | 2014-2.

inscrit dans une perspective de construction d'un droit commun de coviabilité socio-écologique. Il s'agissait de répondre à un certain nombre d'interrogations relatives à la pertinence de l'ordonnancement juridique dans un contexte de rejet de l'endogénéité juridique et de rupture de coviabilité socio-écologique. Mais, il faut faire face aux lacunes du droit foncier et du droit de l'environnement. En effet, la législation foncière et environnementale est à la fois lacunaire et exclusive de l'endogénéité juridique. Les raisons profondes de telles lacunes résident dans la persistance des préjugés et des complexes juridiques. Ces facteurs ont limité la souveraineté juridique du pays et continuent de menacer la viabilité conjointe des systèmes sociaux et écologiques. Les échecs récurrents des politiques et réformes foncières enclenchées depuis la colonisation, constituent une preuve suffisante, de l'efficacité et de l'efficacité relatives des mesures juridiques édictées eu égard aux proportions alarmantes des menaces à la coviabilité.

Au même moment, l'explosion démographique complexifie les rapports fonciers et constitue un facteur de remise en cause systématique des arrangements sociaux anciens. Les menaces à l'intérêt écologique et à la sécurité d'accès des communautés rurales aux ressources naturelles, ont justifié notre position sur la reconstruction du droit sur la base de paradigmes juridiques faisant consensus. Les enquêtes empiriques menées dans les patrimoines fonciers et dans les deux principales réserves de biosphère ont permis de mesurer l'ampleur des crises écologiques auxquels le droit de l'Etat ne peut plus trouver de solutions juridiques.

Construire la régulation juridique foncière et environnementale au Bénin, suppose de redécouvrir, sur la base d'études empiriques approfondies, les maîtrises foncières et environnementales endogènes et leurs systèmes d'autorité traditionnelle. La compréhension fine de ces maîtrises permet d'appréhender les valeurs et standards endogènes et de découvrir dans les coutumes, pratiques et habitus, les régulons endogènes à juridiciser. Dans la mesure de leur juridicité prouvée, les régulons endogènes sont à intégrer dans l'ordonnancement juridique.

Construire la régulation juridique foncière et environnementale suppose également, de reconnaître la faible capacité de résilience du droit foncier et du droit de l'environnement face aux effets de l'insécurité foncière, des crises écologiques et des changements climatiques.

Construire la régulation juridique foncière et environnementale au Bénin suppose enfin, d'adopter une démarche participative de définition de la régulation juridique. Une démarche dépourvue de tout complexe et de tout préjugé juridique et permettant d'aboutir au droit commun. Comme nous l'avons proposé, cette démarche se présente sous la forme d'un triangle de régulation juridique. Dans ce triangle, la régulation juridique repose entièrement sur les régulons endogènes qui passent par un filtre lorsque leur juridicité est prouvée. La preuve de cette juridicité est fonction des valeurs et standards défendus, de leur pertinence pour la défense de la coviabilité socio-écologique et de leur capacité à assurer une stabilité et une sécurité aux arrangements sociaux de base.

La conception du moniste est dépassée<sup>484</sup>. L'insécurité foncière et les crises écologiques sont tangibles et sont à leur summum. Les menaces sur la viabilité conjointe des sociétés et des milieux sont réelles et leurs effets sont durement ressentis par l'ensemble de l'espèce humaine. Les derniers refuges de la biodiversité font l'objet de pressions

---

<sup>484</sup> J. Chevallier, *La régulation juridique en question*, op. cit., p.835.

anthropiques diverses et l'augmentation exponentielle de la population n'arrange en rien l'état des écosystèmes et des biotopes.

En raison de ces impératifs écologiques, il faut dépasser l'inadéquation juridique qui maintient le droit dans la fiction. Dans l'intérêt de l'espèce humaine et des milieux, il n'est pas souhaitable de persister dans la fiction. Des diagnostics sommaires ont abouti à une image tronquée des situations foncières et environnementales et ont conduit le législateur à faire le choix du régime de la propriété foncière. En réalité, il s'agit d'une fuite en avant dont les effets se ressentent d'une part, dans la difficile mise en œuvre des mesures juridiques édictées et d'autre part, dans la dégradation continue des milieux.

La solution des crises foncières et environnementales est à portée de main : faire participer l'endogénéité juridique à la construction du droit commun. La négociation dans la régulation juridique foncière et environnementale constitue l'alternative par laquelle un droit commun légitime et légal peut être construit. Parce que négocié, le droit participe plus facilement à la prévention et à la résolution des conflits fonciers ruraux et à la défense de l'intérêt écologique. Dans cette perspective, l'agriculture familiale joue un rôle de premier plan. L'approche patrimoniale de gestion des milieux que promeut l'agriculture familiale, est un puissant adjuvant de l'apprentissage du vivre ensemble, une essence pour la solidarité qui caractérisait les rapports des sociétés africaines aux milieux. Il est cependant primordial d'aider les communautés rurales à se débarrasser de la paupérisation continue que le foncier-coton leur impose depuis des décennies. L'enjeu d'asseoir le droit sur les pratiques, les coutumes et les habitus locaux, réside dans la nécessité d'aboutir à un minimum de consensus dans les mesures juridiques. Le consensus qui entoure les mesures juridiques conduit à plus de responsabilisation des acteurs pour assurer la viabilité conjointe des sociétés et des milieux.

### ***Des modèles techniques pour prévenir et régler les conflits fonciers ruraux***

Tendre vers un droit commun de covaibilité socio-écologique suppose dans le court terme, de prévenir et de régler les conflits fonciers avec transparence et perspicacité. En effet, le droit positif a été à la base de plusieurs conflits fonciers ruraux par l'introduction violente de la notion de propriété individuelle au sein des patrimoines fonciers communs. La propriété privée a exacerbé la concurrence dans l'accès et le contrôle des ressources naturelles par des modes d'accès à la terre auparavant inconnus des communautés rurales. Construire le droit commun sur la base de l'endogénéité juridique permet alors, de comprendre les conflits fonciers ruraux, de les traiter suivant des approches endogènes et d'espérer une stabilité dans les solutions apportées par des institutions auxquelles les communautés ont foi.

En l'état actuel des mœurs où l'endogénéité juridique prime sur le droit de l'Etat, la solution apportée par les systèmes d'autorité traditionnelle aux litiges fonciers est meilleure qu'une solution juste et équitable du juge judiciaire. La solution du juge judiciaire est juridique mais provenant de normes juridiques ne faisant pas consensus au sein des communautés rurales. La solution de l'autorité traditionnelle (même non juste, non équitable) est une solution sociojuridique bâtie sur des référents endogènes connus des membres des groupes sociaux. Dans tous les villages enquêtés, la solution du juge est difficilement accessible et socialement inadmissible. Comme le souligne un membre de la communauté villageoise de Gamagui (commune de Bembéréké), *"le juge est à plus 100 km de nous, il ne connaît pas nos réalités et il n'a pas le temps pour nous"* (enquête de terrain août 2019). Comme quoi, un arrangement social vaut mieux qu'un procès dans lequel les preuves écrites des prétentions des protagonistes sont difficiles à obtenir à cause du caractère oral rapports des



communautés aux milieux. C'est d'ailleurs, l'une des raisons pour lesquelles nous avons proposés des modèles techniques de règlement alternatif des différends fonciers ruraux en harmonie, avec les lois et règlements nationaux.

Pour apaiser les rapports fonciers et environnementaux, il faut développer des mécanismes transparents de prévention et règlement des conflits et sortir les arrangements sociaux de l'oralité juridique. Ceci permet d'infléchir la tendance générale des conflits fonciers ruraux à s'exacerber avec les pressions foncières. Des modèles techniques de conventions locales sont proposés en appui de la législation nationale sur le foncier et l'environnement. Ces conventions locales d'environnement sont bâties sur des maîtrises foncières et environnementales endogènes et leurs systèmes d'autorité afin de donner une légitimité sociale aux actions publiques engagées. Des modèles techniques de règlement amiable des conflits fonciers ruraux et des outils de formalisation des arrangements sociaux ont été conçus pour donner sens à l'endogénéité juridique et au droit de gestion intentionnelle de l'Etat et des collectivités territoriales. Cette perspective juridique donne tout son sens à la négociation foncière et environnementale. Il s'agit, comme l'écrivent RABEMANANJARA et alii, *"d'une démarche d'apprentissage par excellence de la démocratie et du développement durable dans un pays en développement..."*<sup>485</sup>. Mais, une démarche empruntant la voie de la socio-anthropologie juridique permettant d'asseoir un droit commun au service des sociétés et des milieux.

---

<sup>485</sup> Z. H. Rabemananjara et al., *Vu d'ailleurs*, p15.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

---

### I. OUVRAGES GENERAUX

- ALLIOT Michel, *Le droit et le service public au miroir de l'anthropologie*. Textes choisis et édités par Camille Kuyu. KARTHALA, 2003, 500 p.
- BOURDIEU Pierre, *Le sens pratique*, Paris, Editions de Minuit, 1980, 480 p.
- CAMARA Ousmane, *Mémoire d'un juge africain, itinéraire d'un homme libre*, Paris, 2010, 312 p.
- CARBONNIER Jean, *Sociologie juridique : sociologie du droit de la famille*, 1963-1964, 249 p.
- Comité technique « Foncier & développement », *Opportunités et défis d'une approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte*, Paris, 2017, 86 p.
- CORNU Gérard (dir.) et Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadridge », 2005, 7ème éd., 970 p.
- DE TOCQUEVILLE Alexis, *De la démocratie en Amérique*, Pagnerre, 1848, tome 4.
- DUGUIT Léon, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, Paris, Dalloz, 623 p.
- Durkheim Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, 1894, 80 p.
- KABOU Axel *Et si l'Afrique refusait le développement ?*, Paris, L'Harmattan, 1991, 194 p.
- KANT Emmanuel, *La critique de la raison pure*, Seconde édition en français par J. TISSOT, Tome Second. Paris, Librairie Philosophique de Ladrangue, 1845, 492 p.
- MERLET Michel, *Politiques foncières et réformes agraires*, 2002, 134 p.
- MULLER Pierre, *Les politiques publiques*. Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2009, 128 p.
- NKURUMAH Kwame, *Africa Must Unite*, Londres, Heinemann. Traduction française *L'Afrique doit s'unir*, Paris, Payot, 1964.
- PORTALIS Jean-Etienne-Marie, *Discours préliminaire sur le projet de code civil*, Bordeaux : Éditions Confluences, 2004, 78 p.
- RABELAIS François, *Les horribles et espoventables faictz et prouesses du très renommé Pantagruel Roy des Dipsodes, filz du Grand Géant Gargantua*. 1532, 192 p.
- SERHAU SEM, *Recueil des textes principaux en matière de droit domanial, de droit de l'urbanisme et de droit foncier, immediat presse*, Cotonou, 1999, 451 p.
- TERRÉ François, *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, 1991, 525 p.
- VINCENT(J), GUILIEN (R), GUINCHARD (S), MONTAGNIER (G), *Lexique de termes juridiques*, Précis DALLOZ, 7ème éd. Paris 1988.

### II. OUVRAGES SPECIALISES

- AUBIN Jean Pierre, *La mort du devin, l'émergence du démurge. Essai sur la contingence, la viabilité et l'inertie des systèmes*, Beauchesne, 2010, 896 p.

- BARRAUD Boris, « *L'échelle de juridicité : un outil pour mesurer le droit et fonder une théorie syncrétique (première partie : présentation)* », Archives de philosophie du droit, 2013, 50 p.
- BARRAUD Boris, *Théories du droit et pluralisme juridique : Introduction et conclusion. Théories du droit et pluralisme juridique - Tome II : La théorie syncrétique du droit et la possibilité du pluralisme juridique*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2016, 978 p.
- BARRIERE Olivier & ROCHEGUDE Alain (dir.), *Foncier et environnement en Afrique, des acteurs au(x) droit(s)*, Cahiers d'Anthropologie du Droit, Paris, Karthala, 2008, 423 p.
- BARRIÈRE Olivier et al., *Coviability of social and ecological systems: reconnecting mankind to the biosphere in an era of global change. Vol. 1: The foundations of a new paradigm*. Cham: Springer, 2019, 728 p.
- BARRIERE Olivier et Catherine BARRIERE, *Le foncier-environnement : fondements juridico-institutionnels pour une gestion viable des ressources naturelles renouvelables au Sahel*, Etude Législative n°60, Rome, FAO, 1997, 120 p.
- BARRIERE Olivier et BARRIERE Catherine, *Un droit à inventer. Foncier et environnement dans le delta intérieur du Niger (Mali)*, Paris, IRD, 2002, 476 p.
- BARRIERE Olivier, « *Droit et gestion de l'environnement en pays Bassari (Sénégal oriental); réflexions sur un droit de l'environnement au Sénégal* », 2003
- BARRIERE Olivier, *L'expérience africaine de la gestion des terres et des ressources naturelles, Cours « Droit, gouvernance et développement durable »*, Institut de Recherche pour le développement, 2004, 28 p.
- BLASZKIEWICZ Hélène, « *L'État ce n'est personne* ». *Politiques de conservation, gestion de l'incertitude et crise structurelle de l'État béninois. Le cas du parc W. Science politique*, 2014. 159 p.
- BORRINI-FEYERABEND Grazia et al., *Gouvernance des Aires Protégées: De la compréhension à l'action. Lignes Directrices des meilleures pratiques pour les aires protégées*, N°20, 2014, 126 p.
- BORRINI-FEYERABEND Grazia et al., *La gestion participative des ressources naturelles: organisation, négociation et apprentissage par l'action*, UICN, 2003, 95 p.
- DOUMBE-BILLET Stéphane. *Droit international de la faune et des aires protégées : importance et implications pour l'Afrique*, Etude juridique de la FAO # 20, Rome, 2001, 31 p.
- FAO, *Gestion participative des ressources naturelles: démarches et outils de mise en œuvre Manuel du technicien*, 2004, 88 p.
- KOUASSIGAN Guy-Adjété, *L'homme et la terre, contribution à l'étude des droits fonciers coutumiers et de leur transformation en droit de propriété en Afrique occidentale*, Paris, Berger Levrault, 1966, 284 p.
- LAUSCHE Barbara, *Lignes directrices pour la législation des aires protégées*. Gland, Suisse; UICN, 2012, xxviii + 406 p.

- LE ROY Étienne, *Pourquoi et comment la juridicité des communs s'est-elle imposée dans nos travaux fonciers ? Récit d'une initiation*, Regards sur le foncier no 8, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, Paris, décembre 2019, 116 p.
- MAZABRAUD Bertrand, *De la juridicité*, ISBN 978-2-7535-5192-3, Presses universitaires de Rennes, 2017, 286 p.
- OXFAM, *Terres et pouvoirs. Le scandale grandissant qui entoure la nouvelle vague d'investissements fonciers*, 2011, 58 p.
- PRIEUR Michel, *Les principes généraux du droit de l'environnement*, MASTER 2 « Droit international et comparé de l'environnement » Formation à distance, Campus Numérique « ENVIDROIT » Tronc Commun Cours n°5, 110 p.
- ROSENFELD Sophia et JAQUET Christophe (trad.), *Le sens du commun. Histoire d'une idée politique*, Presses Universitaires de Rennes, 2014, 276 p.
- ROULAND Norbert, *Anthropologie juridique*, Paris, PUF, 1re édition, 1988, 496 p.
- ROULAND Norbert, *Aux confins du droit. Anthropologie juridique de la modernité*. Paris, Odile Jacob, 1991, 318 p.
- ROULAND Norbert, *L'anthropologie juridique*, Paris, PUF, Collection Que sais-je? n° 2528, 1990, 127 p.

### III. THESES ET MEMOIRES

- AUDOUY Laurèn, *Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*. Thèse de doctorat en Droit. Université Montpellier, 2015, 655 p.
- BARRIERE Olivier, *Eléments d'une socio-écologie juridique : le droit face à l'urgence écologique, essai d'une anthropologie juridique de l'environnement*. Limoges (FRA) ; Montpellier : Université de Limoges ; IRD, 2012, 154 p.
- BARRIERE Olivier, *Gestion des ressources naturelles renouvelables et conservation des écosystèmes au Sahel : le foncier-environnement*, Thèse en droit de l'Université de Paris 1 La Sorbonne-Panthéon, Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris, sous la direction d'Etienne LE ROY, 2 tomes, 1996, 686 p. & 250 p.
- KARPE Philippe, *Les collectivités autochtones*, thèse de doctorat, Université Paris XNanterre, 2002, 1054 p.
- KIANZI Yantibossi, *Cogestion de la Réserve de Biosphère de la Pendjari : Approche concertée pour la conservation de la biodiversité et le développement économique local*, Thèse de doctorat, Géoscience de l'Environnement et Aménagement de l'Espace, Bénin, Université d'Abomey-Calavi, 2011, 275 p.
- KOROGONE Eloi Méré, *Contribution à l'étude du cadre juridique de la protection des Végétaux au Bénin*, Mémoire de maîtrise en droit, Bénin, Université d'Abomey-Calavi, 1991, 94 p.
- MICHEL Geoffroy, *La notion d'urgence en droit administratif de l'environnement*, Thèse de doctorat en droit, Université de Limoges, 2006, 392 p.

#### IV. RAPPORTS

- AKOUEHOU S. Gaston et al, *Approvisionnement en bois énergie des grands centres urbains de Porto-Novo et de Cotonou au Bénin, une menace pour les mesures d'adaptation aux changements climatiques*, 2011, 21p.
- Association Nationale des Organisations Professionnelles d'Eleveurs de Ruminants du Bénin. *La situation actuelle de l'élevage et des éleveurs de ruminants au Bénin : Annexe du document stratégique de l'ANOPER*, 2014, 68 p.
- BOAD, *Stratégie Environnement et climat 2015 – 2019*, 2015, 52 p.
- CCFD/SYNPA, *Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements massifs dans les terres agricoles au Benin*, 2009, 21 p.
- Comité Permanent Inter- Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel, *Note sur l'élevage transhumant au Sahel : diagnostic, contraintes et perspectives*, 2008, 24 p.
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU, *Rapport Brundtland*, « Notre avenir à tous », Québec, Editions du fleuve, 1989, 270 p.
- Conseil de l'Europe, *Rapport sur la décriminalisation*, Strasbourg, 1980, pp. 99-130.
- EDJA Honorat et al., *Rapport de l'Etude socio – foncière sur la tenure coutumière dans les villages de sokka, Fô-Bouré, Niaro et Kparo dans la commune de Sinendé*, 2002, 28 p.
- FAO, *La transhumance transfrontalière en Afrique de l'Ouest Proposition de plan d'action*, 2012, 146 p.
- GIZ-ProAgri Pendjari, *Appuis techniques aux partenaires pour endiguer la fragmentation de la RBP par la coupe illégale de bois le long de la chaîne de l'Atacora et de la forêt de Boundjagou, Rapport de consultation*, 2016, 4 p.
- HOUESSOU G. Laurent et al., *Modélisation de la dynamique spatio-temporelle du couvert végétal au niveau de la réserve de biosphère du W au Bénin (Rapport final)* 2015, p 42.
- KOROGONE Eloi et al., *Rapport de l'étude sur l'application des mesures gestion durable des terres et le foncier chez les agricultrices et population allochtone*, ProSOL, 2019, 31 p.
- LGCP, *Intégration de la décentralisation dans la loi 201301 portant Code Foncier et Domanial au Bénin*, Rapport d'étude, 2013, 67 p.
- MAEP, *Dénombrement pedestre de la faune dans les réserves de biosphère de la Pendjari et du W-Bénin*, CENAGREF, PAPE Composante 2 Bénin 2014, 127 p.
- MAEP, *Etude de l'impact de l'utilisation des engrais chimiques et des pesticides par les populations riveraines sur les écosystèmes (eaux de surface, végétaux et faune) des Aires Protégées (Parcs Nationaux et Zones Cynégétiques) du Bénin*, CENAGREF, RAPPORT FINAL, 2004.
- MAEP, *Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA) 2025 et Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle 2017 – 2021*, 2017, 30 p.



- MAEP, *RAPPORT FINAL Etude de l'impact de l'utilisation des engrais chimiques et des pesticides par les populations riveraines sur les écosystèmes (eaux de surface, végétaux et faune) des Aires Protégées (Parcs Nationaux et Zones Cynégétiques du Bénin)*, CENAGREF, PAPE, 2004, 168 p.
- MCA, *Rapport d'achèvement du programme du Bénin pour le Millennium Challenge Account*, 2012, 174 p.
- MCVDD, *Rapport audit organisationnel et technique du Centre National de Gestion des Réserves de Faune*, 2018, p 86.
- MEGCCCRPRF, *Rapport d'audit institutionnel et organisationnel du Centre National de Gestion des Réserves de Faune*, 2014, 130 p.
- MEPN, *Le Plan d'Aménagement et de Gestion du Bloc transfrontalier du W 2017-2026*, CENAGREF, PAPE, 2016, 146 p.
- MEPN, *Quatrième rapport national de la Convention sur la Diversité Biologique – Madagascar*, 2009, 172 p.
- MICHELOT Agnès et al., *Aires Protégées transfrontalières: le cadre juridique de la réserve de biosphère transfrontalière du W (Bénin, Burkina Faso, Niger)*, IUCN-EPLP No. 81, 2009, 35p.
- PESDAY Michel, *Rapport de synthèse sur les situations foncières et les évolutions en cours des régimes fonciers dans les différentes zones*, PGRN, 1998, 47 p.
- SERRE DUHEM Claudine, *Bassins d'approvisionnement en bois-énergie de Cotonou, Porto-Novo, Lokossa, Abomey, Bohicon, Djougou, Natitingou et Parakou, Rapport de mission*, 2007, 54 p.
- SOCLO Henri H., *Etude de l'impact de l'utilisation des engrais chimiques et des pesticides par les populations riveraines sur les écosystèmes (eaux de surface, végétaux et faune) des Aires Protégées (Parcs Nationaux et Zones Cynégétiques) du Bénin, RAPPORT FINAL*, 2004, 168 p.
- UICN, *Renforcer la durabilité sociale des actions de lutte contre la désertification : un manuel pour la réflexion*. UICN, Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni. 2003, Xiii + 140 p.

## V. ARTICLES ET CONTRIBUTIONS

- ADAM Christian (2008). Deux brûlots pour servir à la résistance contre l'invasion néolibérale, <http://www.critiqueslibres.com/i.php/vcrit/18710>.
- ADECHIAN Soulé et al., *Les pratiques paysannes de gestion des pesticides sur le maïs et le coton dans le bassin cotonnier du Bénin*, 2015, 19 p.
- ADOMOU Aristide. C. et al., *Distribution des aires protégées et conservation de la flore au Bénin*, in *Quelles aires protégées pour l'Afrique de l'Ouest? Conservation de la biodiversité et développement*, IRD, 2007, pp. 341-352.
- AROUNA Ousséni et al., *Analyse comparative de l'état de conservation des forêts classées, des forêts communautaires et des forêts sacrées au Sud-Bénin (Afrique de l'Ouest)*, *International Journal of Innovation and Applied Studies*, Vol. 19 No. 1, 2017, pp. 123-139.

- AUBERT Sigrid et al., *Les communautés de base partenaires privilégiées de l'administration forestière à Madagascar : le droit en question*, Revue juridique de l'Océan Indien n°20, 2015, pp. 227-248.
- AUBERT Sigrid, *La négociation patrimoniale à Madagascar ou la mise en cohérence de représentation plurielle de la forêt au sein d'un système autonome d'application du droit. Développement durable : enjeux, regards et perspectives*, GEMDEV, 2002, pp.104-115.
- AVOHOUEME et al., *Politique publique locale foncière au Bénin : une catégorie sous l'emprise de l'aide internationale*, Revue du CAMES, Nouvelle Série, Sciences Humaines, N° 005– 2ème Semestre 2015, pp. 269-291.
- AZAM Geneviève, « *La finitude des ressources peut-elle fonder un nouvel humanisme?* », *Vraiment durable*, 2013/1 (n° 3), pp. 59-69.
- BABATOUNDE Lucien et KOROGONE Eloi, *Régimes fonciers otamari et yom: des éléments de similitude et de différence*, Nature Info n°9, PGRN, 1997, pp. 30-35.
- BARRIERE Olivier, « *Gestion de l'environnement en pays Bassari (Sénégal oriental); réflexion sur un droit de l'environnement au Sénégal*» in Revue canadienne Droit et Société / Canadian Journal of Law and Society, vol.18, n°1, 2003, pp.73-101.
- BARRIERE Olivier, *Pluralisme juridique et patrimonialisation : entre paradigmes de l'"appropriation" et du "patrimoine commun"*. In : Mam Lam Fouck S. (dir.), Hidair I. (dir.) *La question du patrimoine en Guyane : diversité culturelle et patrimonialisation : processus et dynamiques des constructions identitaires*. Matoury : Ibis Rouge, 2011, pp. 44-75.
- BARRIERE Olivier, *Régulation environnementale en Afrique : l'action du droit pour une co-viabilité des systèmes sociaux et écologiques*. In : Le Roy E. (dir.) *Le droit en action*. Paris : Karthala, 2006, pp.27-174.
- BARRIERE Olivier, *Repenser le droit de l'environnement dans une conception renouvelée du développement durable : prospective d'un "droit de la coviabilité" des systèmes sociaux et écologiques*. In : Blaise S. (ed.), David C. (ed.), David Victor (ed.). *Le développement durable en Océanie : vers une éthique nouvelle ?*. Aix-en-Provence : PUP ; PUAM, 2015, pp. 215-242.
- BAUDOUIN Jean-Louis, *Rapport général sur le thème : La vérité dans le droit des personnes-Aspects nouveaux*, in *La vérité et le droit*, Travaux de l'Association Henri Capitant 1987, t. 38, Paris, Economica, 1989.
- BELAIDI Nadia, *Identité et perspectives d'un ordre public écologique, du concept à la juridicité*, *Droit et cultures*, 68 | 2014-2, pp. 15-49.
- BILLET Philippe, *De la loi grenelle 1 à la loi grenelle 2*. Lavoisier, Revue juridique de l'environnement, 2010/5 n° spécial, pp. 19-26.
- BINET Lise, *La thématique des transformations du droit et le paradigme du droit-phénomène social*. Les Cahiers de droit, 31 (3), 1990, pp. 917-931.
- BINOT Aurélie and JOIRIS Daou Véronique, *Règles d'accès et gestion des ressources pour les acteurs des périphéries d'aires protégées*, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 4, 2007, 12p.

- BIQUET Christine, *Les fictions en droit*, Hanyang Law Review, 2013, pp. 275-305.
- BOURDIEU Pierre. *Habitus, code et codification*. In: Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 64, septembre 1986. De quel droit ? pp. 40-44.
- BOURG Dominique et WHITESIDE Kerry, *Écologies politiques : essai de typologie. Vol. 1 (1) - octobre 2017 - « Les transitions écologiques »*, 26 p.
- CEDEAO, *Importance socio-économique de l'élevage dans l'espace CEDEAO*, projet de note d'orientations pour le développement de l'élevage dans l'espace CEDEAO, 2009, 6 p.
- CHARBONNEAU Bernard, *Le chaos du système*. Combat Nature N° 96, février, 1992, pp. 48-49.
- CHEVALLIER Jacques, *L'ordre juridique*, in CURAPP, *Le droit en procès*, Paris, PUF, 1978, 43 p.
- CHEVALLIER Jacques, *La régulation juridique en question*, Droit et Société 49-2001, pp. 827-846.
- CHEVALLIER Jacques, *L'Etat régulateur*, École nationale d'administration, « Revue française d'administration publique », 2004/3, pp. 473-482.
- CHEVALLIER Jacques, *Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique*. *Revue du droit public et de la science politique*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1998, pp. 659-714.
- COLIN Jean-Philippe, *Droits fonciers et dimension intra-familiale de la gestion foncière. Note méthodologique pour une ethnographie économique de l'accès à la terre en Afrique*, Document de travail de l'Unité de Recherche 095 N° 8, 2004, 27 p.
- COLLART DUTILLEUL François, *Entre politique foncière et politique alimentaire : Quel droit pour quel développement ? De la terre aux aliments, des valeurs au droit*, Inida (Costa Rica), 2012, pp.71-82.
- Comité technique « Foncier & développement », *Opportunités et défis d'une approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte*, Paris, MEAE, AFD, 2017, 86 p.
- Comité Technique « Foncier et Développement », *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud, Livre blanc des acteurs français de la Coopération, Synthèse*, 2008, 35 p.
- COQUERY-VIDROVITCH Catherine, *Approche thématique, 4. Le régime foncier en Afrique noire*. In, *Enjeux foncier en Afrique Noire*. ORSTOM – KARTHALA, 1982, pp. 65-84.
- CORMIER-SALEM Marie-Christine et al., *Les paysans ont leurs raisons que les experts ignorent*, dans: Meriem Bouamrane éd., *Rendre possible*. Jacques Weber, itinéraire d'un économiste passe-frontières. Versailles, Editions Quæ, « Indisciplines », 2013, pp. 53-61.
- DEGUERGUE Maryse, *Solidarité et environnement*. In: *Solidarité(s): Perspectives juridiques*. Toulouse: Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2009, pp. 337-352.

- DELON Michel, *Réhabilitation des préjugés et crise des Lumières*, Revue germanique internationale, 1995, pp.143-156.
- DIAO CAMARA A., *Des injonctions de développement créatrices d'incertitude*, dans: Ancey V., I. Avelange et B. Dedieu (dir), *Agir en situation d'incertitude, Regards pluridisciplinaires au Nord et au Sud*, n°17, Bruxelles, 2013, pp. 109-126.
- DJEGO-DJOSSOU Sylvie et al., (2012). *Croyances traditionnelles et conservation du colobe de Geoffroy, Colobus vellerosus (Geoffroy, 1834), dans la forêt sacrée de Kikélé, Bénin (Afrique de l'Ouest)*. African Primates, 7 (2): 193-202.
- DOMINICÉ Christian, *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, In : L'ordre juridique international entre tradition et innovation, Genève, Graduate Institute Publications, 1997, pp. 151-172.
- DONNIER Jean-Baptiste, *Droit naturel et Droit positif : sens et portée d'une distinction*, 2016, 12 p.
- FERRARI Sylvie et MERY Jacques, *Équité intergénérationnelle et préoccupations environnementales. Réflexions autour de l'actualisation*, Management & Avenir, 2008/6 (n° 20), p. 240-257.
- FORIERS Paul, *Les lacunes du droit*, Communication présentée au Centre National de Recherches de Logique le 7 novembre 1964, 1967, 21 p.
- FOUILLEUX Ève. Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune, In *Les approches cognitives des politiques publiques*, Revue française de science politique, 2000, pp. 277-306.
- GADREY Jean, *Gestion patrimoniale, gestion durable des ressources et évaluation*. In: *Politiques et management public*, vol. 12, n° 4, 1994. pp. 31-49.
- GARRIC Audrey, *Coup d'arrêt pour le pacte mondial pour l'environnement*, 2019, p.1.
- GAUTIER Yves, *Marée noire de l'AMOCO CADIZ*, Encyclopædia Universalis, 1978, p 1.
- GBAGUIDI Ahonagnon Noël, *La revendication du monopole foncier de l'état, l'intangibilité du titre foncier et l'accès à la terre au Bénin*, 1997, 26 p.
- GBAGUIDI Lionel, *Achat/accaparement des terres en Afrique : Opportunités ou menaces ? Cas du Bénin en Afrique de l'Ouest*, 2010, 5 p.
- GENDARME René, *Le droit de la terre et le développement économique dans l'Afrique au Sud du Sahara*. In : *Le Droit de la terre en Afrique (au Sud du Sahara)*, Association internationale des sciences juridiques, Paris, Editions G.P. Maisonneuve et la Rose, 1971, pp. 21-42.
- GIRAUD Gaël, *La transition énergétique implique un vrai projet de société*, 2014, 1 p.
- HABIBOU Ibrahim et al., *Pastoralisme et politiques développementalistes: états de lieux sur les systèmes de tenure foncière pastorale en Afrique Subsaharienne*, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Débats et Perspectives, 2018, 18 p.

- HESSELING Gerti et OOMEN Barbara, *L'Afrique politique : le droit dans la réforme de l'Etat*, In *l'Afrique politique : la réforme des Etats africains*, Paris, Karthala et CEAN, 2001, pp.47-63.
- HO DINH Anne-Marie, *Le « vide juridique » et le « besoin de loi » : pour un recours à l'hypothèse du non-droit*, *L'Année sociologique*, 2007/2 (Vol. 57), p. 419-453.
- HOUNDAGBA Cossi Jean et al., *Dynamique des forêts classées dans le cours moyen de l'Ouémé au Bénin : Kétou, Dogo et Ouémé-Boukou*, in *Quelles aires protégées pour l'Afrique de l'Ouest ? Conservation de la biodiversité et développement*, 2007, 14 p.
- HUGON Philippe, *Environnement et développement économique : les enjeux posés par le développement durable*, *Revue internationale et stratégique* 2005/4 (N°60), p. 113-126.
- Institut National de la Statistique et de l'analyse Economique, *Effectifs de la population des villages et quartiers de ville du Bénin* (RGPH-4, 2013), 2016, 85 p.
- JAUFFRET-SPINOSI Camille, *La structure du droit français*. In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 54 N°2, Avril-juin 2002. pp. 265-275.
- KAMTO Maurice, *Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre*. In: *Revue Juridique de l'Environnement*, n°4, 1991. pp. 417-442.
- KOLTIRINE Remi, *L'utilité publique, A ménagement et Nature* - N° 1 40, 2001, 22p.
- KUYU Camille (éditeur), *Repenser les droits africains pour le XXIème siècle*, Yaoundé, Editions Menaibuc, Bibliothèque de l'Académie Africaine de Théorie du Droit, 2001, 220 p.
- KUYU Camille, *Ecrits d'anthropologie juridique et politique*, Publications de l'Institut Universitaire André RYCKMANS, 2008, 310 p.
- KUYU Mwissa Camille, « 4. *L'anthropologie juridique pour comprendre* », dans : *Parenté et famille dans les cultures africaines*. sous la direction de Kuyu Mwissa Camille. Paris, Editions Karthala, « Questions d'Enfances », 2005, p. 79-92.
- LAGADEUC Yvan, CHENORKIAN Robert, « *Les systèmes socio-écologiques: vers une approche spatiale et temporelle* », *Natures Sciences Sociétés*, 2009/2 (Vol. 17), p. 194-196.
- LASCOUMES Pierre et Evelyne SERVERIN, *Théorie et pratiques du Droit*, in *Droit et Société*, 1986, 2, pp. 101-124.
- LE ROY Etienne et al., *L'appropriation de la terre en Afrique noire. Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncière*, Paris, KARTHALA, 1991, pp. 22-24.
- LE ROY Etienne, *La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre*. In : Blanc-Pamard C. (ed.), Cambrézy Luc (ed.). *Dynamique des systèmes agraires : terre, terroir, territoire : les tensions foncières*. Paris : ORSTOM, 1995, pp.455-472.
- LE ROY Etienne, *Maîtriser la révolution des Communs dans les rapports fonciers : l'expérience des Comores*, *Papiers de Recherche AFD*, n° 2017-46.



- LE ROY Etienne, *Contribution à une prospective des politiques foncières en Afrique noire francophone : Essai de topologie des solutions applicables en matière rurale, contribution aux travaux du séminaire du GEMDEV sur la prospective en Afrique subsaharienne*. Paris, mars 1989, p.
- LE ROY Etienne, *La généralisation de la propriété privée, une fausse bonne solution pour l'Afrique Noire*. In Juridicités. Approche du droit au Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris. 2004, p.93-104.
- LE ROY Etienne, *Pluralisme juridique et taxation foncière : réintroduire la confiance, chaînon manquant dans les processus de gestion urbaine en Afrique francophone de l'Ouest. Techniques Financières et Développement*, 2013/3 (n° 112), p. 81-95.
- LE ROY Étienne, *Le tripode juridique. Variations anthropologiques sur un thème de flexible droit* », L'Année sociologique, 2007/2 (Vol. 57), p. 341-351.
- LEPAGE Corinne, *Les véritables lacunes du droit de l'environnement, Pouvoirs*, 2008/4 (n° 127), p. 123-133.
- LEVY-BRUHL (H.), *Introduction à l'étude du droit coutumier africain*, in : Revue internationale de droit comparé vol. 8.1 (jan.-mar. 1956), p. 67-77.
- LESSE Paolo et al., *Transhumance en République du Bénin: états des lieux et contraintes Transhumance in Republic of Benin: state of art and constraints*, vol 9, International Journal of Biological and Chemical Sciences, 2015, pp. 2668-2681.
- LINSTANT S., *Essai sur les moyens d'extirper les préjugés des blancs contre la couleur des Africains et des sang-mêlé*, Pagnerre, 1841, p. 1-42.
- MAKOWIAK Jessica, *La participation de la société civile au développement durable*. In: Revue Juridique de l'Environnement, n°4, RIO+20, 2012, pp. 617-623.
- MAKOWIAK Jessica, *Les continuités écologiques : des dynamiques urbaines aux dynamiques normatives*. In: Revue Juridique de l'Environnement, numéro spécial, Les dynamiques urbaines au prisme des sciences humaines. 2015, pp. 37-49.
- MARTIN Joseph (2019), *Biodiversité : la sixième extinction de masse en cours*, [www.rse-magazine.com/Biodiversite-la-sixieme-extinction-de-masse-en-cours\\_a3216.html](http://www.rse-magazine.com/Biodiversite-la-sixieme-extinction-de-masse-en-cours_a3216.html)
- MARTIN Philippe, *Dialogue social et régulation juridique. Une problématique européenne*. Philippe Martin (dir.). Le dialogue social, modèles et modalités de la régulation juridique en Europe, Presses universitaires de Bordeaux, 2007, pp.21-42.
- MATHEVET Raphaël et al., *La solidarité écologique: un nouveau concept pour une gestion intégrée des parcs nationaux et des territoires*, Natures Sciences Sociétés, 2010/4 (Vol. 18), p. 424-433.
- MENGUE-MEDOU Célestine, *Les aires protégées en Afrique : perspectives pour leur conservation*, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Volume 3 Numéro 1, 2002.
- MICHELOT Agnès, *Principe de responsabilité commune mais différenciée (§ 15)*, Revue juridique de l'environnement, 2012/4 (Volume 37), p. 633-633.
- MILLARD Éric, *Point de vue interne et science du droit : un point de vue empiriste*, Revue interdisciplinaire d'études juridiques, 2007/2 (Volume 59), p. 59-71.

- MONEDIAIRE Gérard, *La participation du public à l'élaboration des actes réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics en matière d'environnement : la nécessité d'une loi Grenelle3 ?* Lavoisier, « Revue juridique de l'environnement », 2010/5 n° spécial, pp. 223-239.
- NAIM-GESBERT Eric, *Êtres et choses en droit de l'environnement : l'appel du sacré*, dans *Revue Juridique de l'Environnement*, V.42, 2017, pp.405-408.
- NAUDET Jean-David, *Le dilemme entre solidarité et dépendance*. Autrepart (13), 2000, pp. 173-193.
- OKAMBA Emmanuel, *Le processus d'acculturation en Afrique: les vertus de la palabre locale au service de l'entreprise*. In: Enjeux et pratiques du développement. *Cahiers des Sciences Humaines*, 1994, pp. 731-748.
- OLLAGNON Henry, *Acteur et patrimoine dans la gestion de la qualité des milieux naturels*, 1984, 74 p.
- Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *Les lignes directrices du CAD Intégrer les Conventions de Rio dans la coopération pour le développement*, 2003, 120 p.
- Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, 2005, 26 p.
- OST François, *Le rôle du droit : de la vérité révélée à la réalité négociée*, in Gérard TIMSIT, Alain CLAISSE et Nicole BELLOUBET-FRIER (sous la dir.) *Les administrations qui changent*, Paris, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 2001/3 n°49 | pages 827 à 846.
- OST François, *Introduction critique a la pensée juridique contemporaine*, E. Marique - ICPJC (F. Ost) – FUSL 2012/2013, p.
- OUDE Assogba Pascal. "Problématique de la gestion des aires protégées au Bénin" *Nature info* n°002 et 003 de juillet à décembre 1994.
- OUEDRAOGO Hubert, « *De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes* », *Études rurales*, n° 187, janvier-juin 2011, pp. 79-93.
- PERROUX François, *Les blocages de la croissance et du développement. La croissance, le développement, les progrès, le progrès (définitions)*. In: *Tiers-Monde*, tome 7, n°26, 1966. *Blocages et freinages de la croissance et du développement*, pp. 239-250.
- PITSEYS John, « *Le concept de gouvernance* », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2010/2 (Volume 65), p. 207-228.
- PRADERE J.-P., *Liens élevage-environnement-développement durable*, *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 2014, 33 (3), 745-763.
- PRIEUR Michel, « *Le droit à l'environnement et les citoyens: la participation* », *RJE* 1988, pp. 397-417
- PRIEUR Michel, *La responsabilité environnementale en droit communautaire*. In: *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n°2, 2004. pp. 129-141.

- PRIEUR Michel, « *Du Grenelle de l'environnement à la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement* », Revue juridique de l'environnement, n° spécial, 2010/5, p. 7-12.
- PRITCHARD (J.) et al., *Garantir les droits communautaires aux terres et aux ressources en Afrique : guide de réforme juridique et des meilleures pratiques*, Les éditions FERN, FPP, Client Earth et CED, 2013, 132 p.
- RABEMANANJARA Zo Hasina et alii, *Vu d'ailleurs. Les limites juridiques et institutionnelles de 25 ans de gestion communautaire des ressources forestières (GCRF) à Madagascar*, in Buttoud G. et J.C. Nguingiri (éds). 2016. La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale : passer de la participation au partage des pouvoirs. FAO-CIFOR : Libreville-Bogor, 2016, 17 p.
- REGENT Frédéric, *Préjugé de couleur, esclavage et citoyennetés dans les colonies françaises (1789-1848)*, La Révolution française, 9 | 2015, 37 p.
- REYNAUD-PALIGOT Carole, *Usages coloniaux des représentations raciales (1880-1930)*, Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique, 99 | 2006, p. 103-110.
- SALIHOU Mamadou Alidou, *Couloirs de transhumance transfrontalière en l'Afrique de l'Ouest*, Février 2016, 8 p.
- SAMIR Amin, *Sous-développement et dépendances en Afrique noire: les origines historiques et les formes contemporaines*. In: Tiers-Monde, tome 13, n°52, 1972. Le capitalisme périphérique. pp. 753-778.
- SOGBOHOSSOU E., *Etude des conflits entre les grands carnivores et les populations riveraines de la réserve de Biosphère de la Pendjari, Nord Bénin*, 2000, 36 p.
- SOULE Akinhola A. et al., *Les pratiques paysannes de gestion des pesticides sur le maïs et le coton dans le bassin cotonnier du Bénin*, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Volume 15 Numéro 2, 2015, 11 p.
- STAMM Volker, *Plan Foncier Rural en Côte d'Ivoire : une approche novatrice*, 1999, 27 p.
- TENTE Brice H. A., *Carbonisation et dégradation des ligneux de la forêt classée d'Agoua sous aménagement participatif au Bénin*, In Revue de géographie du laboratoire Leïdi, N°13, 2015, pp. 98-116.
- THOENIG Jean-Claude, « *Politiques publiques et cycles de vie. Le bébé et l'eau du bain.* », Politiques et management public Vol. 26/3 | 2008, 19 p.
- TIMSIT Gérard, « *Les deux corps du droit : essai sur la notion de régulation* », Revue française d'administration publique, 78, 1996, pp. 375-394.
- TUSSEAU Guillaume, « *La théorie des normes de compétence d'Alf Ross* », Revus [Online], 24 | 2014, pp. 115–140.
- VANDERLINDEN Jacques, *Les droits africains entre positivisme et pluralisme* (article paru dans Bulletin des séances de l'Académie royale des sciences d'outre-mer, 46, 2000, p.279-292.
- VAN LANG Agathe, « *Le principe de participation: un succès inattendu* », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, vol. 43, no. 2, 2014, pp. 25-41.

- VERDIER Raymond, *Ethnologie et droits africains*. In : Journal de la Société des Africanistes, 1963, tome 33, fascicule 1. pp. 105-128.
- WAGNER Anne-Catherine, *Habitus*, in Paugam Serge (dir.), *Les 100 mots de la sociologie*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que Sais-Je? », 2018, 128 p.
- WOLMAN Harold, *Les facteurs de réussite ou d'échec des politiques publiques*. In : Politiques et management public, vol. 3, n° 3, 1985. pp. 51-95.
- ZEEBROEK Renaud, *Survivance ou intempérance? À propos du Lundi perdu*, Revue du Nord, 2005/4 (n° 362), p. 791-802.

## **VI. CONVENTIONS INTERNATIONALES, PACTES, TRAITES ET DECLARATIONS**

- Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, Alger, 1968.
- Déclaration de Rio, CNUCED, Rio de Janeiro, Juin 1992.
- Organisation de l'Unité Africaine. Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, Nairobi, Kenya, 1981, 17p.
- Organisation des Nations Unies, Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et la sécheresse, 1998, 65 p.
- Organisation des Nations Unies, Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, New York, 1965,
- Organisation des Nations Unies, Convention relative au Commerce International des Espèces de Faune et Flore menacées d'Extinction, Washington, 1973.
- Organisation des Nations Unies, Convention sur la Diversité Biologique, 1992, 33 p.
- Organisation des Nations Unies, Convention sur les zones humides, Ramsar, Iran, 1971, 7p.
- Organisation des Nations Unies, Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 19 décembre 1966.
- Organisation des Nations Unies, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966.
- Organisation des Nations-Unies pour l'Education, la Science et la Culture . Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, Paris, 1972, 15p.
- Programme des Nations Unies pour l'Environnement, Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone, Montréal, 1997, p34.

## **VII. DOCUMENTS DE POLITIQUE**

- Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, *Politique forestière nationale*, DGFRN, 2012.
- Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière, *Livre Blanc de politique foncière et domaniale*, 2011, 152 p.

## **VIII. LOIS**

- Loi n°60-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime des permis d'habiter au Dahomey.
- Loi n°65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey (Bénin).
- Loi n° 90-032 du 11 décembre 1990, portant Constitution de la République du Bénin.
- La loi n° 93-009 du 02 Juillet 1993 portant Régime des Forêts en République du Bénin.
- Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin.
- Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.
- La loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin .
- Loi n° 2002-16 du 18 octobre 2004 portant régime de la faune en République du Bénin.
- Loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin
- La loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant code de procédure pénale en République du Bénin.
- Loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin.
- Loi N° 2016-15 du 28 juillet 2016 modifiant et complétant la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin.
- Loi n° 2017-15 du 24 mai 2017, modifiant et complétant la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Benin.
- Loi n°2018-20 du 23 avril 2019 portant Code pastoral en République du Bénin.

## **IX. DECRETS**

- Décret du 24 Juillet 1906 portant organisation du régime de la propriétaire foncière dans les colonies relevant du Gouvernement de l'AOF.
- Décret du 8 octobre 1925 instituant mode de constatation des droits fonciers des indigènes en Afrique occidentale française.
- Décret du 29 Septembre 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en AOF. ;
- Décret du 25 novembre 1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire, modifié par le décret du 9 Février 1949. ;
- Décret du 26 juillet 1932 portant organisation du régime de la propriété foncière en AOF. ;
- Décret du 20 décembre 1933 portant constatation des droits fonciers des indigènes en AOF. ;



- Décret N°55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en AOF.
- Décret 94-64 du 21 mars 1994 portant classement du Parc National de la Pendjari en Réserve de Biosphère.
- Décret n° 2009-693 du 31 décembre 2009 portant approbation de la lettre de cadrage de la réforme foncière du Bénin.
- Décret n°2010-329 du 19 juillet 2010 portant approbation de la Déclaration de la Politique Foncière et Domaniale.
- Décret n°2011-394 du 28 mai 2011 fixant les modalités de conservation et de gestion durable de la faune et de ses habitats en République du Bénin.
- Décret n° 2015-029 du 29 janvier 2015 fixant les modalités d'acquisition des terres rurales en République du Bénin.
- Décret n° 2015-018 du 29 janvier 2015 fixant les modalités d'établissement du plan foncier rural et de confirmation des droits fonciers à partir du Plan Foncier Rural.
- Décret n° 2015-017 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation, et fonctionnement de la Commission de Gestion Foncière et de la Section Villageoise de Gestion Foncière.
- Décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public.
- Décret n° 2015-014 du 29 janvier 2015 portant conditions de mise en valeur des terres rurales.
- Décret n° 2015-013 du 29 janvier 2015 portant composition et fonctionnement type des commissions d'enquête de commodo et incommodo et d'indemnisation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.
- Décret n° 2015-012 du 29 janvier 2015 fixant les modalités et conditions d'attribution, de mise en valeur et de reprise des concessions domaniales privées en milieu rural.
- Décret n° 2015-011 du 29 janvier 2015 portant modalité de cession à titre onéreux, d'aliénation à titre gratuit, de location des terres et biens meubles du domaine privé de l'Etat et des collectivités territoriales.
- Décret n° 2015-010 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier.
- Décret n° 2015-009 du 29 janvier 2015 fixant les modalités d'exercice du droit de préemption et de location-vente des immeubles préemptés ou expropriés.
- Décret n° 2015-008 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement du Fonds de dédommagement foncier.
- Décret n° 2015-007 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement du Conseil Consultatif Foncier.

## **X. DOCUMENTS DE PLANIFICATION**

- Plan Communal de Conservation de la Biodiversité du Système des Aires Protégées : Commune de Kérou 2015-2019.

- Plan Communal de Conservation de la Biodiversité du Système des Aires Protégées : Commune de Matéri 2015-2019.
- Plan Communal de Conservation de la Biodiversité du Système des Aires Protégées : Commune de Tanguiéta 2015-2019.
- Plan de Développement Communal troisième génération (PDC 3) : 2018-2022, Matéri, Aout 2017.
- Plan de Développement Communal troisième génération (PDC 3) 2017-2021, Banikoara, Mars 2017.
- Plan de Développement Communal troisième génération (PDC 3) 2017-2021, Malanville.
- Plan de Développement Communal troisième génération (PDC 3) 2017-2021, Emergence de l'espace de développement Vallée du Niger et du Parc du W pour restaurer un environnement durable, Version provisoire, Karimama, Avril 2017.
- Plan de Développement Communal troisième génération (PDC 3) 2018-2022, Tanguiéta, Aout 2017.
- Plan de Développement Communal troisième génération (PDC 3), Kandi, Mars 2017.
- Plan Stratégique de la Relance du Secteur Agricole.
- Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune de Karimama, 2006-2021, Aout 2006.
- Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune de Malanville (Horizon 2021)
- Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune de Tanguiéta (SDAC) 2012-2025, Décembre 2011.
- Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune Kérou, Juin 2006.

## ANNEXES

---

Annexe 1. Similitudes entre le code foncier et domanial et la loi 65-25 du 14 août portant régime de la propriété foncière

| Loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Loi 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Article 113 : Peuvent faire l'objet de confirmation de droits fonciers dans les registres fonciers, créés à cet effet, les fonds de terre bâtis ou non bâtis.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Art. 86. - Sont seuls susceptibles d'immatriculation sur les livres fonciers les fonds de terre bâtis ou non bâtis.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p>Article 114 : Pour la confirmation de droits fonciers sur chaque corps de propriété contiguë appartenant à des personnes morales, à un présumé propriétaire ou à plusieurs présumés copropriétaires indivis ou à des membres d'une association d'intérêt foncier, d'une collectivité familiale et composé d'une ou de plusieurs parcelles, il doit être établi une demande unique.</p> <p>En cas de séparation les unes des autres de parcelles constitutives du fonds de terre par des voies de communication affectées ou non, d'une façon permanente à l'usage du public, le Certificat de propriété foncière est établi par le régisseur, sur la base d'une seule et même demande, pour la confirmation de droits.</p>                            | Art. 87. - Il doit être établi une demande spéciale pour chaque corps de propriété, appartenant à un seul propriétaire ou à plusieurs copropriétaires indivis et composé d'une ou plusieurs parcelles, pourvu que lesdites parcelles soient contiguës. Sont considérées comme telles les parcelles constitutives d'un domaine rural qui ne sont séparées les unes des autres que par des cours d'eau ou des voies de communication affectées ou non, d'une façon permanente, à l'usage du public.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p>Article 115 : Peut requérir la confirmation de droits et leur enregistrement dans les registres fonciers, toute personne physique ou morale ou toute collectivité familiale notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'administration ou les services publics ;</li> <li>- le présumé propriétaire ;</li> <li>- le copropriétaire présumé chargé de l'administration de l'immeuble indivis ou muni du consentement écrit des autres ayants droit ou toute autre personne investie ou ayant reçu délégation à cet effet,</li> </ul> <p>Dans tous les cas, les frais de la procédure sont, sauf convention contraire, supportés par le requérant, à charge de répétition en ce qui concerne les représentants légaux des incapables</p> | <p>Art. 84. - Peuvent requérir l'immatriculation des immeubles sur les livres fonciers :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1° Le propriétaire, alors même que sa capacité est restreinte aux seuls actes d'administration ;</li> <li>2° Le copropriétaire chargé de l'administration de l'immeuble indivis ou muni du consentement des autres ayants droit ;</li> <li>3° Le titulaire d'un des droits réels énumérés en l'article 20 autres que la propriété, avec le consentement du propriétaire ;</li> <li>4° Le tuteur, administrateur ou curateur d'un incapable ayant l'une des qualités ci-dessus.</li> </ol> <p>Dans tous les cas, les frais de la procédure sont, sauf convention contraire, supportés par le requérant, à charge de répétition en ce qui concerne les représentants légaux des incapables.</p> <p>Art. 85. - Peut également requérir l'immatriculation, le créancier poursuivant l'expropriation d'un immeuble lorsque le Tribunal a ordonné l'accomplissement de cette formalité préalablement à la mise en adjudication. Dans ce cas, les frais sont acquittés par le requérant et assimilés aux frais de justice faits pour parvenir à la mise en vente.</p> |
| Article 116 : Tout requérant de confirmation de droits autres que ceux enregistrés au Plan Foncier Rural, adresse au régisseur de la propriété foncière, qui lui en donne récépissé, un dossier de confirmation de droits fonciers comprenant :                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <p>Art. 90. - Tout requérant d'immatriculation doit remettre au Conservateur de la Propriété Foncière, qui lui en donne récépissé, une déclaration établie en langue française, signée de lui ou d'un mandataire spécial et contenant :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1° Ses nom, prénoms, qualité et domicile et son état civil ;</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

| Loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Loi 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>la situation géographique de son domicile où seront effectués par la suite toutes notifications, significations et actes de procédure divers nécessités par l'application des dispositions du présent code;</p> <p>- un simple plan ou un levé topographique ainsi que la description de l'immeuble précisant sa situation géographique, sa superficie, ses limites, les constructions, ouvrages et plantations s'il en existe ;</p> <p>- les actes justificatifs de présomption de droit de propriété ;</p> <p>La fiche de la demande est signée par le requérant ou un mandataire. Si celui-ci ou le mandataire ne peut ou ne sait signer, il appose son empreinte digitale au bas de la déclaration.</p> <p>Dans le cas des droits fonciers constatés et enregistrés au Plan Foncier Rural, le requérant produit une pièce d'identité ou un extrait d'acte de naissance et une fiche de demande de confirmation de droits fonciers sur l'immeuble.</p> <p>Article 119 : Le régisseur de la propriété foncière fait procéder contradictoirement au bornage de l'immeuble objet de confirmation de droits fonciers par un ingénieur-géomètre agréé suivant les normes et spécifications techniques en vigueur après expiration du délai de publicité.</p> | <p>2° Une élection de domicile dans une localité du ressort judiciaire où se trouve situé l'immeuble à immatriculer, domicile auquel seront valablement effectuées par la suite toutes notifications, significations et actes de procédure divers nécessités par l'application des dispositions de la présente loi</p> <p>3° La description de l'immeuble, ainsi que des constructions et des plantations qui s'y trouvent, avec indication de sa situation, de sa contenance, de ses limites, tenants et aboutissants, et, s'il y a lieu, du nom sous lequel il est connu ;</p> <p>4° L'estimation de sa valeur locative ou du revenu dont il est susceptible 5° L'estimation de sa valeur vénale, avec rappel des prix des ventes, dont il a été l'objet dans les dix dernières années, ou de la dernière seulement si cette vente remonte à plus de dix ans ;</p> <p>6° Le détail des droits réels et des baux de plus de trois années afférentes à l'immeuble, avec mention des noms, prénoms et domiciles des ayants droit et, le cas échéant, de ceux du subrogé tuteur des mineurs ou interdits dont il peut avoir la tutelle ;</p> <p>7° Réquisition au Conservateur de la Propriété Foncière de procéder à l'immatriculation de l'immeuble décrit. Si le requérant ne peut ou ne sait signer, le Conservateur certifie le fait au bas de la déclaration, qu'il signe en ses lieu et place.</p> <p>A l'appui de sa déclaration, qui prend le nom de réquisition, le requérant dépose :</p> <p>1° Tous les contrats et actes publics ou privés constitutifs des différents droits énumérés dans ladite pièce, ou, à défaut, un état des transcriptions et inscriptions afférentes à l'immeuble dont il s'agit :</p> <p>2° La traduction en langue française, par un interprète assermenté, de ceux desdits actes et contrats qui seraient rédigés en une langue étrangère. Dans le cas où la demande est formulée par un ou plusieurs détenteurs dont la tenure du sol ne présente pas tous les caractères de la propriété privée, pour bénéficier des dispositions de l'article 83, les pièces mentionnées aux deux alinéas qui précèdent sont remplacées par un certificat du représentant de l'autorité administrative établissant, après enquête publique, les conditions dans lesquelles l'immeuble est détenu. Un double de ce certificat est immédiatement et obligatoirement transmis au Chef du Gouvernement ;</p> <p>3° Un plan de l'immeuble, daté et signé, établi conformément aux instructions du Service Topographique, à l'échelle de 1/100è, 1/200è ou 1/500è pour les terrains urbains et suburbains bâtis ; 1/500è 1/1000è, 1/2.000è, 1/5.000è, 1/10.000è pour les terrains lotis et les terrains ruraux ; 1/5.000è ou 1/10.000è pour les concessions minières.</p> |
| Article 117: Le régisseur de la propriété foncière procède au contrôle de régularité des pièces                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Art. 91. - La réquisition n'est acceptée par le Conservateur qu'autant que la régularité en est                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |



| Loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Loi 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>soumises par le requérant. Ce contrôle est une vérification des documents produits notamment afin de s'assurer qu'ils sont établis dans les formes prescrites par la législation applicable tant au présumé propriétaire qu'à la propriété, sans examiner leur valeur intrinsèque.</p> <p>Il peut exiger ou demander toutes justifications qu'il juge nécessaires sur l'identité et les qualités du requérant.</p> <p>Si cette demande émane d'une autorité administrative et que le régisseur de la propriété foncière doute de la régularité des pièces ou actes fournis, il en fait part à l'autorité qui a formulé la requête. Celle-ci peut réserver une fin de non-recevoir à ladite demande. Dans ce cas, elle doit confirmer la réquisition par écrit et substituer ainsi sa propre responsabilité à celle du régisseur quant aux suites de la confirmation.</p> | <p>reconnue par lui ; il s'assure, en conséquence, que les titres produits ou invoqués sont établis dans les formes prescrites par la législation applicable tant au propriétaire qu'à la propriété, sans examiner leur valeur intrinsèque. Il peut exiger au surplus toutes justifications qu'il juge nécessaires sur l'identité et les qualités du requérant. Si la réquisition émane d'une autorité administrative et que le Conservateur ait des objections à formuler sur la régularité des titres produits ou invoqués, il en fait part à l'autorité requérante. Celle-ci peut passer outre mais, dans ce cas, elle doit confirmer la réquisition par écrit et substitue ainsi sa propre responsabilité à celle du Conservateur quant aux suites de l'immatriculation.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <p>Article 118 : Le régisseur de la propriété foncière après contrôle formel et acceptation, transmet dans un délai maximum de quinze (15) jours ouvrables une copie de la fiche de demande de confirmation de droits fonciers aux structures et personnes ci-après pour notification et affichage :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- au président du tribunal de première instance du lieu de situation de l'immeuble</li> <li>- au maire de la commune dans le ressort duquel se trouve l'immeuble pour affichage dans les lieux d'usage visibles et fréquentés par le public et sur l'immeuble objet de confirmation de droits,</li> <li>- à chacun des titulaires de droits réels mentionnés en la réquisition,</li> <li>- à la direction du Journal Officiel ou d'annonces légales pour insertion.</li> </ul>                                              | <p>Art. 94. - Dans le plus bref délai possible après le dépôt de la réquisition, un extrait en est inséré, à la diligence du Conservateur, au Journal officiel. Un placard reproduisant cette insertion est adressé par le Conservateur au greffier du Tribunal de Première Instance dans le ressort duquel se trouve l'immeuble, pour être, par ses soins, affiché en l'auditoire ; constatation est faite de l'accomplissement de cette formalité par l'établissement immédiat d'un certificat transmis au Conservateur dans les vingt-quatre heures de sa rédaction.</p> <p>L'affichage en l'auditoire est maintenu pendant une période de trois mois. D'autres placards identiques, mais complétés par l'inscription d'une mention faisant connaître la date de l'affichage dont il vient d'être parlé, sont, à la diligence du Conservateur, notifiés dans les formes tracées ci-après :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1° A la femme du propriétaire, s'il est marié ;</li> <li>2° Au subrogé tuteur des mineurs ou interdits, si le propriétaire exerce les fonctions de tuteur ;</li> <li>3° Au Procureur de la République ou, le cas échéant, à l'officier du Ministère Public ;</li> <li>4° A chacun des titulaires de droits réels mentionnés en la réquisition. Ces notifications sont faites à personne ou au domicile réel dans les trois premiers cas, au domicile réel ou d'élection dans le dernier cas. La minute de la notification et les accusés de réception des parties, ainsi que le certificat d'affichage, sont annexés par le Conservateur au dossier de la procédure.</li> </ul> <p>Art. 95. - Enfin, deux placards, complétés également par l'inscription de la mention relative à l'affichage, sont transmis en même temps au Maire de la Commune ou au Sous-Préfet de la Circonscription où se trouve situé l'immeuble à immatriculer ; ce dernier, par l'intermédiaire des agents placés sous ses ordres, fait procéder sans retard à la publication de la demande dans les lieux d'usage et à l'affichage de l'un des placards sur l'immeuble à immatriculer et de l'autre à la porte de</p> |

| Loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial | Loi 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                 | <p>la résidence du représentant de l'autorité administrative de qui relève immédiatement la région. L'exécution de ces mesures est signalée au Conservateur au moyen d'un certificat à lui transmis sans délai par le fonctionnaire qui y a procédé.</p> <p>Art. 96. - Dans le cas où l'une des personnes auxquelles doit être faite la notification individuelle à personne ou au domicile réel d'une demande d'immatriculation suivant les prescriptions de l'article 94, réside hors du Territoire de la République et ne s'y trouve pas représentée, cette notification est faite, en son nom, au curateur aux biens vacants de la Cour d'Appel. Celui-ci provoque sans délai et sans frais, en présentant requête au Président du Tribunal, la fixation, par voie d'ordonnance, d'un délai supplémentaire calculé d'après les distances. La décision du Juge est notifiée, en la forme ordinaire, par le curateur aux biens vacants au Conservateur de la Propriété Foncière, à toutes fins utiles.</p> |

## Annexe 2. Communiqué de l'AVIGREF



**RESERVE DE BIOSPHERE DE LA PENDJARI**

**ASSOCIATION VILLAGEOISE DE GESTION  
DES RESERVES DE FAUNE (AVIGREF- PENDJARI)**

BP : 32 Tanguéta Tél. / fax : 23 83 01 54 - Email : [avigref.pendjari@yahoo.fr](mailto:avigref.pendjari@yahoo.fr)

---

### COMMUNIQUE

Une crise de confiance et de collaboration est survenue entre l'Union des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune (U-AVIGREF) de la Pendjari et le Ministre de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU), suite au relèvement des Directeurs des Parcs Nationaux le 3 novembre 2011 d'une part et l'interdiction de la pêche sur la rivière Pendjari le 8 février 2012 d'autre part, tout cela en violation des textes légaux et réglementaires régissant le Centre National de Gestion des Réserves de Faune (CENAGREF). En vue d'une sortie rapide de crise, différentes actions ont été entreprises et un mémorandum est actuellement en cours de signature entre les parties prenantes.

L'Union des AVIGREF de la Pendjari considère la prise de service effective du nouveau Directeur du Parc National de la Pendjari comme un pas important dans la mise en œuvre du processus de sortie de crise et encourage le Directeur Général du CENAGREF et le Ministre de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, à poursuivre la franche collaboration en vue du règlement définitif du conflit. A cet effet, l'adoption d'une feuille de route conséquente et la signature d'un mémorandum sont capitales pour regagner la confiance et l'engagement total de chacune des parties.

Par ailleurs, l'Union des AVIGREF de la Pendjari porte à la connaissance de tous les touristes et usagers de la Réserve de Biosphère de la Pendjari que des dispositions idoines sont prises malgré la crise, pour maintenir la réserve à son niveau de notoriété qui lui est connu de part le monde. Elle invite par conséquent les touristes de tous horizons à apporter leur soutien à la gestion durable de la réserve en y poursuivant leurs visites et en acquérant les produits de chasse sportive qui demeurent toujours les plus attractifs de la sous région. Il n'est plus à démontrer que la présence des touristes contribue grandement à la préservation des ressources d'une réserve et c'est le soutien attendu des touristes par l'Union des AVIGREF de la Pendjari.

Ensemble, travaillons pour la gestion durable de la Réserve de Biosphère de la Pendjari en vue de la préserver pour des intérêts de conservation, de savoir des générations futures et pour le bien être des communautés qui vivent dans sa périphérie.

Tanguéta, le 16 novembre 2012

Le Président du CA U-AVIGREF Pendjari,



**Séraphin B. KOUAGO**

Annexe 3. Arrêtés communaux de suspension des activités de l'U-AVIGREF Pendjari et réponses de l'U-AVIGREF

REPUBLIQUE DU BENIN  
-----  
DEPARTEMENT DE L'ATACORA  
-----  
COMMUNE DE TANGUIETA



ARRETE COMMUNAL

ANNEE 2014 N°028/33/MT-SG-SPDL

PORTANT SUSPENSION DANS LA  
COMMUNE DE TANGUIETA DES  
ACTIVITES DES ASSOCIATIONS  
VILLAGEOISES DE GESTION DES  
RESERVES DE FAUNES (AVIGREF)  
DES VILLAGES RIVERAINS AU  
PARC NATIONAL DE LA PENDJARI

30/12/2014  
101

LE MAIRE DE TANGUIETA ;

VU : La loi n° 90-032 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 de la République du Bénin ;

VU : La loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, portant Organisation des Communes en République du Bénin ;

VU : La proclamation du 29 mars 2011 par la Cour constitutionnelle, des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 13 mars 2011 ;

Vu : La loi n°2002-16 du 18 Octobre 2004 portant Régime de la Faune en République du Bénin ;

Vu : Le décret 2011-394 du 28 mai 2011 fixant les modalités de conservation, de développement et de gestion durable de la faune et de ses habitats en République du Bénin ;

VU : L'arrêté n°6/077/P-SG-STCCD-DCLC du 24 avril 2009 portant constatation du résultat de l'élection du Maire, des Adjoints au maire et des Chefs d'arrondissements de la Commune de Tanguiéta ;

Vu : La lettre du collectif des membres des AVIGREF de l'Axe Tanguiéta-Batia du 28 août 2014 ;

Vu : Le Procès-Verbal de séance de concertation des AVIGREF de l'Axe Tanguiéta- Batia du 30 août 2014 ;

Vu : Les nécessités de service ;



## A R R E T E

**Article 1er :** Sont suspendues les activités des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faunes (AVIGREF) du ressort de la commune de Tanguiéta.

**Article 2 :** Sont également suspendues les activités de l'Union des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faunes (U-AVIGREF) sur toute l'étendue du territoire de la commune de Tanguiéta.

**Article 3 :** Il sera mis en place sous quinzaine un Comité Transitoire de Cogestion (CTC) qui aura pour mission la cogestion des activités liées à la Réserve de Biosphère de la Pendjari.

**Article 4 :** Le CTC mis en place travaillera en étroite collaboration avec la mairie et la Direction du Parc National de la Pendjari (DPNP).

**Article 5 :** La mairie s'organisera pour mettre en place les structures de gestion de la réserve de Biosphère de la Pendjari et des zones villageoises de chasse qui sont l'émanation des populations riveraines.

**Article 6 :** Le présent arrêté qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, prend effet à compter de sa date de signature et sera enregistré, publié et communiqué partout où besoin sera.



Fait à Tanguiéta, le 29. Décembre 2014

Le Maire,

Kouagou B. K. SIMBA

**Ampliations :**

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| - PDAD.....                   | 01 |
| - Conseillers communaux.....  | 15 |
| - AVIGREF.....                | 15 |
| - U-AVIGREF.....              | 01 |
| - CENAGREF.....               | 01 |
| - Brigade Territoriale.....   | 01 |
| - Commissariat de Police..... | 01 |
| - Archives.....               | 01 |
| - Chrono.....                 | 01 |



KTM  
REPUBLIQUE DU BENIN  
\*\*\*\*\*  
MINISTERE DE LA DECENTRALISATION, DE LA  
GOUVERNANCE LOCALE, DE L'ADMINISTRATION ET  
DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE  
\*\*\*\*\*  
DEPARTEMENT DE L'ATACORA  
\*\*\*\*\*  
COMMUNE DE MATERI  
\*\*\*\*\*



ARRETE COMMUNAL  
ANNEE 2014 N° 64-3 / 2014 / MCM-  
SG-SADE PORTANT SUSPENSION  
DES ACTIVITES DES  
ASSOCIATIONS VILLAGEOISES DE  
GESTION DES RESERVES DE  
FAUNES (AVIGREF) DES VILLAGES  
RIVERAINS AU PARC NATIONAL  
DE LA PENDJARI

**Le Maire de la commune de Matéri,**

**Vu** la loi N° 90-32 du 11 décembre 1990, portant constitution de la République du Bénin ;

**Vu** la proclamation le 29 mars 2011, par la Cour constitutionnelle, des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 13 mars 2011 ;

**Vu** la loi N° 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin ;

**Vu** la loi n°2002-16 du 18 Octobre 2004 portant Régime de la Faune en République du Bénin ;

**Vu** le décret 2011-394 du 28 mai 2011 fixant les modalités de conservation, de développement et de gestion durable de la faune et de ses habitats en République du Bénin ;

**Vu** l'arrêté N° 6/089/P-SG-STCC du 27/04/2009, portant constatation du résultat de l'élection du Maire, des Adjoints au Maire et des Chefs d'arrondissements de la commune de Matéri ;

**Vu** la crise qui secoue actuellement l'Union des AVIGREF ;

**Vu** les nécessités de service ;

#### **ARRETE**

**Article 1er** : sont suspendues les activités des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faunes (AVIGREF) du ressort de la commune de Matéri.

**Article 2** : sont également suspendues les activités de l'Union des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faunes (U-AVIGREF) sur toute l'étendue du territoire de la commune de Matéri.

**Article 3** : il sera mis en place sous quinzaine un Comité Transitoire de Cogestion (CTC) qui aura pour mission la cogestion des activités liées à la Réserve de Biosphère de la Pendjari.

**Article 4** : le CTC mis en place travaillera en étroite collaboration avec la mairie et la Direction du Parc National de la Pendjari (DPNP).

**Article 5** : il sera mis sur pied les structures de cogestion de la réserve de Biosphère de la Pendjari et des zones villageoises de chasse qui sont l'émanation des populations riveraines.

Article 6 : Le présent arrêté qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, prend effet à compter de sa date de signature, sera enregistré, publié et communiqué partout où besoin sera.

Fait à Matéri, le 30 décembre 2014



Le Maire,

Adolphe SAMBIENI

Ampliations :

|                                            |    |
|--------------------------------------------|----|
| - PDAD.....                                | 01 |
| - Conseillers communaux.....               | 19 |
| - AVIGREF.....                             | 14 |
| - U-AVIGREF.....                           | 01 |
| - CENAGREF.....                            | 01 |
| - Brigade Territoriale de Gendarmerie..... | 01 |
| - Commissariat de Police.....              | 01 |
| - Archives.....                            | 01 |
| - Chrono.....                              | 01 |



## RESERVE DE BIOSPHERE DE LA PENDJARI

ASSOCIATION VILLAGEOISE DE GESTION  
DES RESERVES DE FAUNE (AVIGREF- PENDJARI)

BP : 21 Tanguiéta Tél. / fax : 23 83 01 54 - Email : [avigref.pendjari@yahoo.fr](mailto:avigref.pendjari@yahoo.fr)

N° 64/2014/U-AVIGREF/SE/SAF

Tanguiéta, le 31 décembre 2014

// - )

Monsieur le Maire de la Commune  
de Tanguiéta

**OBJET :** *Arrêté portant suspension dans la commune  
de Tanguiéta des activités des AVIGREF.*

**Référence :** *V/arrêté 2014 N° 028/33/MT-SG-SPDL du 29/12/2014*

Monsieur le Maire,

L'U-AVIGREF a reçu copie de votre arrêté communal cité en référence et portant suspension dans la commune de Tanguiéta des activités des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune (AVIGREF) des villages riverains au Parc National de la Pendjari

La lecture de votre arrêté soulève un certain nombre d'interrogations aussi bien sur la forme que sur le fond du document.

Par rapport à la forme,

- L'U-AVIGREF est régie par la loi du 1er juillet 1901. Elle a été enregistrée sous cette forme au N° 2002-142 MISD/DC/SG/DAI/SAAP-ASSOC. du 15/03/2002 et exerce légalement ses activités sur l'ensemble du territoire qu'elle a défini comme zone d'intervention.
  - En se rapportant aux textes de la décentralisation, il est constaté que le maire ne peut prendre un arrêté, surtout de cette portée, qu'après une délibération du conseil communal. Ce qui n'a pas été le cas suite aux investigations menées sur le terrain.
  - Dans les "VU", vous n'avez pas fait cas de l'arrêté communal antérieur créant les AVIGREF et l'union des AVIGREF que vous suspendez, puisqu'il n'existe pas. C'est celui-ci que votre présent arrêté aurait pu abroger à travers les dispositions prévues à cet effet. Je tiens à vous rappeler qu'au terme de l'article 38 du Décret N° 2011 - 394 du 28 mai 2011 que vous avez bien cité, il est clairement établi que les structures de cogestion de la faune (que sont les AVIGREF) et les communes riveraines sont membres des organes de cogestion de l'aire protégée. Vous avez également omis de faire référence aux décrets n° 98-487 du 15 octobre 1998 portant création, attribution et fonctionnement du CENAGREF (voir art 4) et N° 2005-550 du 31 août 2005 portant approbation du plan d'aménagement participatif et de gestion de la Réserve de Biosphère de la Pendjari. Il en est de même de l'arrêté ministériel ANNEE 2000 N° 20/MDR/DC/SG/DA/CP du 13 janvier 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement du CENAGREF (art. 8 et 17). Tous ces textes sont le fondement juridique des activités des AVIGREF qu'un arrêté communal ne pourrait abroger.
- Vous n'apportez aucune motivation à votre décision et vous vous basez simplement sur des éléments fourbes montés de toutes pièces par vous (Lettre et procès verbal de séance de concertation d'un certain collectif des AVIGREF qui n'existe nulle part) pour prendre un arrêté, alors même que ces lettres vous ont été adressées à titre d'information sans aucune obligation.



En ce qui concerne le fond, vous violez allègrement la Charte Africaine des Droits de l'Homme en matière d'association et les principes constitutionnels du Bénin que chacun de nous est appelé à défendre.

Dans tous les cas, votre acte vient lever le masque et conforte la suspicion sur l'organisation que vous mettiez en place pour diviser les AVIGREF afin de régler des problèmes personnels. Les propos que vous aviez tenus au lendemain de l'interpellation par le Tribunal de Première Instance de Natitingou de l'agent de l'U-AVIGREF impliqué dans le braconnage d'éléphants et le trafic d'ivoire en sont un témoignage éloquent. Ce sont d'ailleurs ces propos qui ont été relayés dans la lettre et le procès verbal qui ont servi de base pour votre arrêté. En plus, l'U-AVIGREF a noté les nombreuses séances que vous avez tenues aussi bien dans votre bureau qu'à Tanongou avec le groupuscule d'individus que vous avez constitué pour régler vos comptes. Et votre acte n'est que l'application des conclusions issues de ces concertations.

Dans votre rôle de maire de commune, vous incitez à des troubles à l'ordre publics au lieu de les prévenir dans le seul dessein d'atteindre vos objectifs personnels. A ce titre, vous avez organisé et cautionné les actes d'agression commis sur les responsables de l'union et de destruction du véhicule de l'association à Tanongou. Pour preuve, il a fallu votre déplacement pour féliciter les saccageurs avant que la Brigade de Gendarmerie ne puisse retirer le véhicule de Tanongou.

Au demeurant, l'U-AVIGREF se permet de vous signifier que votre arrêté est abusif, arbitraire et ne pourrait donc porter aucun effet. Elle regrette profondément votre attitude qui crée la confusion entre votre personne en tant qu'individu et le conseil communal que vous êtes censé diriger pour assurer un meilleur développement économique dans les différentes localités de la commune. Quel contraste ?

Par conséquent, en attendant que les instances supérieures habilitées à rétablir la légalité se prononcent sur la question, les AVIGREF et l'U-AVIGREF poursuivront leurs activités comme cela se doit, même si elles ont déjà vent des pressions et négociations que vous menez auprès de votre collègue maire de Matéri pour vous soutenir.

Le Président du CA U-AVIGREF

  
  
**Séraphin B. KOUAGO**

**Ampliations :**

- PDAD ----- 01
- Conseillers communaux ----- 15
- AVIGREF ----- 29
- CENAGREF ----- 01
- DPNP ----- 01
- Brigade Territoriale ----- 01
- Commissariat de Police ----- 01
- Archives ----- 01
- Chronos ----- 01





## RESERVE DE BIOSPHERE DE LA PENDJARI

ASSOCIATION VILLAGEOISE DE GESTION  
DES RESERVES DE FAUNE (AVIGREF- PENDJARI)

BP : 21 Tanguiéta Tél. / fax : 23 83 01 54 - Email : [avigref.pendjari@yahoo.fr](mailto:avigref.pendjari@yahoo.fr)

N° 001/2015/U-AVIGREF/SE/SAF

Tanguiéta, le 02 janvier 2015

// -)

Monsieur le Maire  
de la commune de Matéri

**OBJET :** *Arrêté portant suspension dans la commune  
de Matéri des activités des AVIGREF.*

**Référence :** *V/arrêté N° 64-3/22/MCM-SG-SADE*

Monsieur le Maire,

L'U-AVIGREF a reçu copie de votre arrêté communal cité en référence et portant suspension dans la commune de Tanguiéta des activités des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune (AVIGREF) des villages riverains au Parc National de la Pendjari

La lecture de votre arrêté soulève un certain nombre d'interrogations aussi bien sur la forme que sur le fond du document.

Par rapport à la forme :

- L'U-AVIGREF est régie par la loi du 1er juillet 1901. Elle a été enregistrée sous cette forme au N° 2002-142 MISD/DC/SG/DAI/SAAP-ASSOC. du 15/03/2002 et exerce légalement ses activités sur l'ensemble du territoire qu'elle a défini comme zone d'intervention.
- En se rapportant aux textes de la décentralisation, il est constaté que le maire ne peut prendre un arrêté, surtout de cette portée, qu'après une délibération du conseil communal. Ce qui n'a pas été le cas suite aux investigations menées sur le terrain.
- Dans les "VU", vous n'avez pas fait cas de l'arrêté communal antérieur créant les AVIGREF et l'union des AVIGREF que vous suspendez, puisqu'il n'existe pas. C'est celui-ci que votre présent arrêté aurait pu abroger à travers les dispositions prévues à cet effet. Je tiens à vous rappeler qu'au terme de l'article 38 du Décret N° 2011 – 394 du 28 mai 2011 que vous avez bien cité, il est clairement établi que les structures de cogestion de la faune (que sont les AVIGREF) et les communes riveraines sont membres des organes de cogestion de l'aire protégée. Vous avez également omis de faire référence aux décrets n° 98-487 du 15 octobre 1998 portant création, attribution et fonctionnement du CENAGREF (voir art 4) et N° 2005-550 du 31 août 2005 portant approbation du plan d'aménagement participatif et de gestion de la Réserve de Biosphère de la Pendjari. Il en est de même de l'arrêté ministériel ANNEE 2000 N° 20/MDR/DC/SG/DA/CP du 13 janvier 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement du CENAGREF (art. 8 et 17). Tous ces textes sont le fondement juridique des activités des AVIGREF qu'un arrêté communal ne pourrait abroger.

- Vous n'apportez aucune motivation à votre décision et vous vous basez simplement sur les informations que vous a fournies le maire de Tanguiéta pour l'aider dans ses œuvres. Pour preuve, il n'y a pas crise au sein de l'Union comme indiqué dans votre arrêté. Mais il y a problème entre certains individus de Tanongou organisé par votre collègue maire de Tanguiéta pour s'opposer à l'arrestation de Monsieur Valentin TANKOUANOU qui demeure son valet. Il n'existe aucun mouvement des AVIGREF dans les villages de votre commune et aucune ampliation ne vous a jamais été faite des correspondances produites par le fabuleux collectif des AVIGREF de l'axe Tanongou
- Enfin, nulle part les textes de la décentralisation ne donnent autorité au maire de suspendre les activités d'une organisation de la société civile.

En ce qui concerne le fond, vous avez allègrement violé la Charte Africaine des Droits de l'Homme en matière d'association et les principes constitutionnels du Bénin que chacun de nous est appelé à défendre.

L'U-AVIGREF a compris que vous avez agi par solidarité puisqu'il s'agit d'apporter une réponse favorable et spontanée à votre collègue maire de Tanguiéta qui vous a sollicité en ce moment où il a des démêlés avec certains responsables de l'association. Malheureusement vous n'avez pas mesuré la portée de votre acte de soutien en outrepassant vos prérogatives de Maire.

En conséquence, l'U-AVIGREF se permet de vous signifier que votre arrêté est abusif, arbitraire et ne pourrait donc porter aucun effet. Elle regrette profondément votre attitude comme celle de votre collègue de Tanguiéta. Vous créez la confusion entre votre personne en tant qu'individu et le conseil communal que vous êtes censé diriger pour assurer un meilleur développement économique dans les différentes localités de la commune. L'objectivité doit prévaloir et c'est cela qui vous permettra de vous justifier lorsque l'histoire voudra vous rattraper.

Pour l'heure, en attendant que les instances supérieures habilitées à rétablir la légalité se prononcent sur la question, les AVIGREF et l'U-AVIGREF poursuivront leurs activités comme cela se doit dans la quiétude.

Le Président du CA U-AVIGREF

  
  
**Séraphin B. KOUAGO**

#### **Ampliations :**

- PDAD ----- 01
- Conseillers communaux ----- 19
- AVIGREF ----- 10
- CENAGREF ----- 01
- DPNP ----- 01
- Brigade Territoriale ----- 01
- Commissariat de Police ----- 01
- Archives ----- 01
- Chronos ----- 01

#### Annexe 4. Typologie des infractions aux dispositions du code foncier et domanial

| Infractions                                                                                                                                                                                                     | Fondement juridique                                                                                | Sanctions                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Faux et usage de faux en écriture publique, consistant en l'altération du plan foncier rural, des registres des ayants droits ainsi que l'utilisation intentionnelle desdits documents                          | Articles 489, 503 du code foncier et domanial en République du Bénin et 145 du code pénal béninois | Travaux forcés à perpétuité                                                                                                                      |
| Stellionat.<br>Complicité des officiers ministériels ayant participé à la rédaction des actes entachés de stellionat.                                                                                           | Article 492 du code foncier et domanial en République du Bénin.                                    | Une peine d'emprisonnement de cinq (05) ans à dix (10) ans et une amende de cinq millions (5 000 000) à dix millions (10 000 000) de francs CFA. |
| Refus de déférer aux sommations successives du régisseur lesquelles sont signifiées au requis, à personne ou à domicile.                                                                                        | Article 494 du code foncier et domanial en République du Bénin                                     | Une peine d'emprisonnement de quinze (15) jours à six (06) mois et une amende de cent mille (100 000) à cinq cent mille 500 000) de francs CFA.  |
| Destruction totale ou partielle des livres, des registres fonciers ou leur altération physique.                                                                                                                 | Article 497 du code foncier et domanial en République du Bénin.                                    | Une peine d'emprisonnement de cinq (05) ans à dix (10) ans et une amende d'un million (1.000 000) à cinq millions (5 000 000) de francs CFA.     |
| Enlèvement ou provocation à l'enlèvement ou au déplacement d'une ou de plusieurs bornes posées par l'autorité compétente et fixant les limites des propriétés d'autrui avec ou non la complicité d'un géomètre. | Article 498 du code foncier et domanial en République du Bénin.                                    | Une peine d'emprisonnement de six (06) mois à un (01) an et une amende de six cent mille (600 000) à un million (1.000 000) de francs CFA.       |
| Aliénation, exploitation, occupation ou investissement fait sur un immeuble frappé d'indisponibilité                                                                                                            | Article 499 du code foncier et domanial en République du Bénin                                     | Une peine d'emprisonnement d'un (01) an à cinq (05) ans                                                                                          |
| Vente d'un immeuble du domaine privé de l'Etat ou des collectivités territoriales sans l'actualisation du référentiel des prix                                                                                  | Article 500 du code foncier et domanial en République du Bénin                                     | Une peine d'emprisonnement de cinq (5) ans à dix (10) ans                                                                                        |
| Abus caractérisé du droit d'ester en justice.                                                                                                                                                                   | Article 501 du code foncier et domanial                                                            | Une peine d'emprisonnement de six (06) mois à deux (02) ans                                                                                      |
| Les infractions relatives aux substances minières et de carrières, au régime des eaux, des forêts, de la faune sauvage et des pêches.                                                                           | Article 502 du code foncier et domanial en République du Bénin.                                    | Une peine d'emprisonnement de deux (02) mois à deux (02) ans et une amende de cinquante mille (50.000) à                                         |

| <b>Infractions</b>                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>Fondement juridique</b>                                                                                                                                                                                                       | <b>Sanctions</b>                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Destruction d'essence forestière ou de plants protégés ou classés</p> <p>Exploitation (recherche, prospection) illégale de carrières ou de substances minières (et complicité)</p>                                                                                              | <p>Article 89 de la loi n°93-0009 du 02/07/1993 portant régime des forêts en République du Bénin</p> <p>Article 140 de la loi n°2006-17 du 17 octobre 2006 portant code minier et fiscalités minières en République du Bénin</p> | <p>cinq cent mille (500.000) francs CFA.</p> <p>Une peine d'emprisonnement de six (06) mois à trois (03) ans et une amende de cinq cent mille (500.000) à dix millions (10.000.000) de francs CFA.</p> |
| Destruction totale ou partielle de registres fonciers ruraux, les altérations physiques causées intentionnellement dans le but de rendre impossible leur utilisation ou exploitation.                                                                                              | Article 505 du code foncier et domanial en République du Bénin.                                                                                                                                                                  | Une peine d'emprisonnement de deux (02) ans à cinq (05) ans et une amende de deux millions (2 000 000) à cinq millions (5.000.000) de francs CFA                                                       |
| Déclaration mensongère dans le cadre de la procédure contradictoire de constatation de droit foncier consistant en toute déclaration faite intentionnellement dans le but de se faire reconnaître des droits fonciers ou de faire reconnaître de tels droits à une tierce personne | Article 504 du code foncier et domanial en République du Bénin                                                                                                                                                                   | Une amende d'un million (1 000 000) à deux million (2 000 000) de francs CFA                                                                                                                           |
| Délivrance de plusieurs conventions de vente ou d'attestations de recasement à différentes personnes sur une même parcelle.                                                                                                                                                        | Article 506 du code foncier et domanial en République du Bénin.                                                                                                                                                                  | Une peine d'emprisonnement d'un (01) an à cinq (05) ans et une amende de cinq cent mille à un million (1. 000 000) de francs CFA                                                                       |
| Affirmation de convention de vente portant sur une parcelle dont les droits n'ont pas été confirmés ou n'ayant fait l'objet de demande d'attestation de détention coutumière                                                                                                       | Article 507 du code foncier et domanial en République du Bénin                                                                                                                                                                   | Une peine d'emprisonnement d'un (01) an à cinq (05) ans et une amende de deux cent cinquante mille (250.000) à un million (1. 000 000) de francs CFA                                                   |
| Signature par le maire, le chef quartier ou de village d'une convention quelconque portant sur un immeuble n'ayant fait l'objet de confirmation de droit foncier                                                                                                                   | Article 508 du code foncier et domanial en République du Bénin                                                                                                                                                                   | Une peine d'emprisonnement cinq (05) ans à dix (10) ans.                                                                                                                                               |
| Délivrance de toute pièce administrative non prévue par le présent code                                                                                                                                                                                                            | Article 509 du code foncier et domanial en République du Bénin.                                                                                                                                                                  | Une peine d'emprisonnement cinq (05) ans à dix (10) ans.                                                                                                                                               |
| Occupation illégale ou mise en valeur d'un immeuble sans l'accord préalable du propriétaire                                                                                                                                                                                        | Article 510 du code foncier et domanial en République du Bénin                                                                                                                                                                   | Une peine d'amende allant de cinq cent mille (500 000) francs CFA à trois millions (3 000 000) de francs CFA                                                                                           |

| <b>Infractions</b>                                                                                                                                                                                              | <b>Fondement juridique</b>                                            | <b>Sanctions</b>                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ou du titulaire du droit foncier par une personne physique ou morale                                                                                                                                            |                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                        |
| Lotissement effectué sur un domaine ne disposant pas de Titre Foncier                                                                                                                                           | Article 511 du code foncier et domanial en République du Bénin.       | Une peine d'emprisonnement de deux (02) ans à cinq (05) ans et une amende de cinq millions (5 000 000) de francs CFA.                                                                                                                  |
| Vente de sa propriété à plusieurs personnes.<br>Vente de la propriété d'autrui à plusieurs personnes                                                                                                            | Article 512 du code foncier et domanial en République du Bénin        | Une peine d'emprisonnement de cinq (05) ans à dix (10) ans si propriétaire.<br>Ou dix (10) ans à vingt (20) ans si non propriétaire et une amende de cinq millions (5 000 000) de francs CFA à dix millions (10 000 000) de francs CFA |
| Occupation illégale du domaine public ou de zone non aedificandi ou impropre à l'habitation par une personne physique ou morale avec ou sans complicité                                                         | Article 513 et 514 du code foncier et domanial en République du Bénin | Une peine d'amende allant de cinq cent mille (500 000) francs CFA à trois millions (3 000 000) de francs CFA                                                                                                                           |
| Contrainte, menace ou toute autre pression sur un fonctionnaire de l'administration du domaine aux fins de délivrance d'un Certificat de propriété foncière ou de violation des dispositions de la présente loi | Article 515 du code foncier et domanial en République du Bénin        | Une peine d'emprisonnement de deux (02) ans à cinq (05) ans et cinq cent mille (500 000) francs CFA à trois millions (3 000 000) de francs CFA                                                                                         |
| Application de projets de lotissement ou de remembrement n'ayant pas obtenu le permis de lotir ou le permis de remembrer                                                                                        | Article 405 du code pénal                                             | Une peine d'emprisonnement d'un (01) an à cinq (05) ans et une amende au triple de la valeur mise en cause sans que cela soit inférieur à un million (1 000 000) de francs CFA.                                                        |
| Vente de parcelles comprises dans les périmètres des opérations de lotissement ou des opérations foncières urbaines de remembrement, sans attestation de conformité                                             | Article 405 du code pénal                                             | Une peine d'emprisonnement d'un (01) an à cinq (05) ans et une amende au triple de la valeur mise en cause sans que cela soit inférieur à un million (1 000 000) de francs CFA.                                                        |
| Vente ou la publicité portant sur des terrains morcelés à des fins d'habitation, de commerce ou d'industrie, sans autorisations de lotir ou de remembrer                                                        | Article 405 du code pénal                                             | Une peine d'emprisonnement d'un (01) an à cinq (05) ans et une amende au triple de la valeur mise en cause sans que cela soit inférieur à un million (1 000 000) de francs CFA.                                                        |



Annexe 5. Comparaison du processus d'élaboration des politiques foncière et environnementale

| Plan d'Action Environnementale                                                                                                                                          |                                                                                                                               | Livre Blanc de Politique Foncière et Domaniale                                                                                                                                                                          |                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Acteurs impliqués</i>                                                                                                                                                | <i>Etapes</i>                                                                                                                 | <i>Acteurs impliqués</i>                                                                                                                                                                                                | <i>Etapes</i>                                                                                                            |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acteurs communautaires</li> <li>▪ Société civile</li> <li>▪ Acteurs étatiques</li> <li>▪ ONG locales</li> </ul>                | <b>Ateliers régionaux</b><br>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cabinet Stewart</li> </ul>                                                                                                                                                     | <b>Diagnostics</b><br>                |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acteurs communautaires</li> </ul>                                                                                              | <b>Enquêtes villageoises et urbaines</b><br> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cabinet Stewart</li> </ul>                                                                                                                                                     | <b>Recherches complémentaires</b><br> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consultants nationaux</li> </ul>                                                                                               | <b>Recherches complémentaires</b><br>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cabinet Stewart</li> <li>▪ Experts nationaux</li> </ul>                                                                                                                        | <b>Projet de Livre blanc</b><br>     |
|                                                                                                                                                                         |                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Représentants structures étatiques</li> <li>▪ PTF</li> </ul>                                                                                                                   | <b>Ateliers départementaux</b><br>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Représentants des communautés</li> <li>▪ Ministères et institutions</li> <li>▪ PTF</li> <li>▪ Consultants nationaux</li> </ul> | <b>Atelier national de validation</b>                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cabinet Stewart</li> <li>▪ PTF</li> <li>▪ Chefs coutumiers et religieux</li> <li>▪ Patronat</li> <li>▪ Société civile</li> <li>▪ Institutions</li> <li>▪ Ministères</li> </ul> | <b>Atelier national de validation</b>                                                                                    |

**Sources :** Réalisé à partir des données du Plan d'Action Environnementale (1992) et du Livre Blanc de Politique Foncière et Domaniale (2011)

Annexe 6. Liste des forêts classées

| Département    | Nom de la forêt classée | Superficie (ha) | Texte de classement                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------|-------------------------|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Borgou-Alibori | Toui-Kilibo             | 27.030          | Arrêté n°369 S. E. du 30-01-1942 portant classement de la forêt de Toui, subdivision de Savè et de Parakou (J.O/AOF 1942 p.160)<br>Arrêté n°3677 S.E du 15-10 1943 portant agrandissement de la forêt de TOUI-KILIBO, Cercle de Parakou (J. O/AOF 1943 p. 855) |
|                | Tchaourou               | 1.100           |                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                | Tchatchou-gokana        | 2.000           | Arrêté n° 40 s. E. du 05-01-1948 portant classement de la forêt de TCHATCHOU-GOKANA, Cercle de Parakou (J.O/DY 1948 p.41)                                                                                                                                      |
|                | Boko                    | 300             |                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                | N'dali                  | 4.721           | Arrêté n°366 SE. du 30-01-1942 portant classement de la forêt de N'DALI, subdivision de Parakou (J.O/AOF 1942 p.159)                                                                                                                                           |
|                | Ouenou-bénou            | 30.000          | Arrêté n°3678 SE. du 15-10-1943 portant classement de la forêt de Ouenou-Bénou, Cercle de Parakou (J.O/AOF 1943 p.856)                                                                                                                                         |
|                | Ouémé supérieur         | 107.542         | Arrêté n°4310 S.E. du 10-07-1952 portant classement de la forêt dite de « l'Ouémé Supérieur », cercles de Parakou et de Djougou (J.O/AOF 1952 p.990)                                                                                                           |
|                | Alibori supérieur       | 224.200         |                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                | Ouari-marou             | 50.000          | Arrêté n°5194 S.E.F du 02-12-1946 portant classement de la forêt de Ouari-marou, cercle de Parakou (J.O/DY 1946 p.426)                                                                                                                                         |
|                | Trois rivières          | 259.500         | Arrêté n°4524 S.E. du 06-09-1949 portant classement de la forêt des "TROIS RIVIERES", Cercle de Parakou et Kandi (J.O/AOF 1949 p.1301)                                                                                                                         |
|                | Sakarou                 | 240             |                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                | Sota                    | 43.000          | Arrêté n ° 40 S. E. du 16-05-1947 portant classement de la forêt de la SOTA cercle de Kandi (J.O/AOF 1947 p.527)                                                                                                                                               |
|                | Goungoun                | 73.200          | Arrêté n°1914 S E. du 04-04-1950 portant classement de la forêt de Goungoun, Subdivision de Kandi (JO/AOF 1950 p.727)                                                                                                                                          |
|                | Guéné                   | 1.300           | Arrêté n°368 S E. du 30-01-1942 portant classement de la forêt de GUENE, Subdivision de Kandi (J.O/AOF 1942 p.1 60)<br>Arrêté n° 2842 S.E. du 05-08-1943 portant agrandissement de la forêt de GUENE, Subdivision de Kandi (J.O/AOF 1943 p.614)                |
|                | Kandi                   |                 | Arrêté n°370 S. E. du 30-01-1942 portant classement de la forêt de KANDI, subdivision de Kandi (J.O/AOF 1942 p.160)                                                                                                                                            |

| Département   | Nom de la forêt classée    | Superficie (ha) | Texte de classement                                                                                                                                       |
|---------------|----------------------------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|               | Sèrou                      |                 | Arrêté n°2841 S.E. du 05-08-1943 portant classement de la forêt de SEROU, cercle de Parakou (J.O/AOF 1943 p.614)                                          |
| Atacora-Donga | Monts Kouffé               | 180.300         | Arrêté n°2078 S.E. du 21-04-1949 portant classement de la forêt des Monts Kouffé, cercle de Savalou (JO/AOF 1949 p.537)                                   |
|               | Bassila                    | 2.500           | Arrêté n°2843 S. E. du 05-08-1943 portant classement de la forêt de BASSILA, cercle de Savalou (J.O/AOF 1943 p.615)                                       |
|               | Kilir                      | 50              | Arrêté n°2841 SE. du 05-08-1943 portant classement de la forêt dite de « Kilir », Subdivision de Djougou, cercle de Parakou (J.O/AOF 1943 p.614)          |
|               | Béléfoungou                | 1.300           | Arrêté n°2839 SE. du 05-08-1943 portant classement de la forêt de BELLEFOUNGOU, Subdivision de Djougou, cercle de Parakou (J.O/AOF 1943 p.613)            |
|               | Donga                      | 250             | Arrêté n°2g3g s-E- du 05-08-1943 portant classement de la forêt de Donga, Subdivision de Djougou, cercle de Parakou (J.O/AOF 1943 p.613)                  |
|               | Djougou                    |                 | Arrêté n°2940 SE. du 05-08-1943 portant classement de la forêt dite de Djougou (J.O/AOF 1943 p.614)                                                       |
|               | Soubroukou                 | 84              | Arrêté n°2415 S.E du 08-06-1946 portant classement de la forêt de SOUBROUKOU, cercle de Parakou (J.O/DY 1946 p. 7)                                        |
|               | Pénessoulou                | 5.470           | Arrêté n° 2396 S.E. du 07-06-1946 portant classement de la forêt de PENESSOULOU, Cercle de Parakou (J.O/DY 1946 P. 236)                                   |
|               | Birni                      | 3.200           | Arrêté n°3661 SE du 14-10-1943 portant classement de la forêt de BIRNI, Subdivision de Kouandé, Cercle de Natitingou (J.O/AOF 1943 p. 854)                |
|               | Mékrou                     | 9.350           | Arrêté n°478 S.E. du 28-01-1950 portant classement de la forêt de MEKROU, Cercle de Natitingou (J.O/AOF 1950 p.288)                                       |
|               | Collines de Kouandé        | 4.560           | Arrêté n°5479 S.E. du 28-01-1950 portant classement de la forêt des "Collines de Kouandé", cercle de Natitingou (J.O/AOF 1950 p.288)                      |
|               | Alibori supérieur (partie) | 31.300          | Arrêté n°6459 S.E. du 18-08-1955 portant classement de la forêt dite de l'Alibori Supérieur, cercles de Kandi, Natitingou et Parakou, JO/AOF 1955 p. 1449 |
|               | Ouémé supérieur            | 35.000          |                                                                                                                                                           |
|               | Ouèdo                      | 586             |                                                                                                                                                           |

| Département         | Nom de la forêt classée | Superficie (ha) | Texte de classement                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------|-------------------------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Atlantique-Littoral | Pahou                   | 765             |                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                     | Lama-sud                | 8.000           | Arrêté n°5574 S.E. du 16-05-1947 portant classement de la forêt de la LAMA, Cercles de Ouidah et d'Abomey (J.O/AOF 1947 p.3)                                                                                                                                    |
|                     | Touzoun                 |                 | Arrêté n°3073 S.E. du -1942 portant classement de la forêt de Touzoun, subdivision d'Allada (J.O/AOF 1942 p.807)                                                                                                                                                |
|                     | Djigbé                  | 4.300           | Arrêté n°447 S.E. du 16-07-1942 portant classement de la forêt de DJIGBE, Subdivision d'Allada (J.O/AOF 1942 p.645)                                                                                                                                             |
| Zou-Collines        | Agrimey                 | 2.800           | Arrêté n°1671 S.E. du 12-05-1941 portant classement de la forêt d'AGRIMEY, cercle d'Abomey (J.O/AOF 1941 p.606)                                                                                                                                                 |
|                     | Logozohè                | 1.200           | Arrêté n° 365 S.E. du 30-01-1942 portant classement de la forêt de LOGOZOHOUE, subdivision de                                                                                                                                                                   |
|                     | Toui kilibo             | 22.000          |                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                     | Atchéribé               | 3.150           | Arrêté n°3075 s-E. du 05-05-1942 portant classement de la forêt d'ATCHERIGBE, Subdivision d'Abomey (J.O/AOF 1942 p.776)                                                                                                                                         |
|                     | Dan                     | 1.237           | Arrêté n°3074 S.E. du 05-09-1942 portant classement de la forêt de DAN, Subdivision d'Abomey (J.O/AOF 1942 p.807).                                                                                                                                              |
|                     | Savalou                 | 1.015           | Arrêté n°1210 SE du 20-04-1945 portant classement de la forêt climatique des COLLINES de SAVALOU (J. O/AOF 1945 p.313).                                                                                                                                         |
|                     | Dassa-Zoumè             | 2.645           | Arrêté n°3779 S.E. du 12-12-1945 portant classement de la forêt des COLLINES de DASSA-ZOUME (J.O/AOF 1945 p.1077). Arrêté n°2125 S.E. du 22-03-1954 portant déclassement d'une portion de la forêt classée des " COLLINES de DASSA-ZOUME" (J.O/AOF 1954 p. 66). |
|                     | Lama nord               | 8.250           |                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                     | Agoua                   | 75.300          | Arrêté n°8104 S.E. du 04-11-1953 portant classement de la forêt d'Agoua, Cercle de Savalou (J.O/AOF 1953 p.191)                                                                                                                                                 |
|                     | Ouémé boukou            | 20.500          | Arrêté n° 5 898 SE/ du 13 août 1954 du Gouverneur Secrétaire général d'AOF à Dakar.                                                                                                                                                                             |
| Ouémé-Plateau       | Bonou                   | 197             |                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                     | Sakété                  | 60              | Arrêté n°5193 S.E.F du 02-12-1946 portant classement de la forêt de Sakété, cercle de Porto-Novo, Subdivision de Sakété (J.O/DY 1946 p.425)                                                                                                                     |
|                     | Itchède                 | 191             |                                                                                                                                                                                                                                                                 |

| Département | Nom de la forêt classée | Superficie (ha) | Texte de classement                                                                                             |
|-------------|-------------------------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|             | Kétou                   | 42.850          | Arrêté n ° 1856 S-E. du 09-05-1946 portant classement de la forêt de KETOU, cercle d'Abomey (J.O/DY 1946 p.232) |



## Annexe 7. Liste des forêts sacrées cartographiées

|    | <b>Forêts sacrées</b>           | <b>Superficie</b> | <b>Village</b> |
|----|---------------------------------|-------------------|----------------|
| 1  | ADJAME LE SITE AUX HIPPOPOTAMES | 351 HA 00 A       | ZOHOUNDI       |
| 2  | ADJANDJA                        | 403 HA 81 A       | ONCLOU         |
| 3  | AFFOUFOUSSI                     | 17HA 59A 26       | BINGA          |
| 4  | AGBOGBOZOUN                     | 6HA 83A 31C       | AVLAMEY        |
| 5  | AGLASOVI                        | 9HA 68A 53C       | GOME           |
| 6  | AGONVIZOUN                      | 3 HA 24 A 8       | TATONNONKON    |
| 7  | AHOUMAYIKOUTOME                 | 55HA 50A 20       | AHOMEY         |
| 8  | AKODEBAKOU                      | 01HA 70A 34       | AKODEBAKOU     |
| 9  | ATCHIN                          | 33HA 33A 59       | IKEMON EWONDA  |
| 10 | AVOCANZOUN                      | 16 HA 01 A        | AVOCANZOUN     |
| 11 | AVOGBE                          | 06HA 87A 15       | LOKPO          |
| 12 | AZONGBEDJA                      | 48 A 82 CA        | HOUEKE-HONOU   |
| 13 | BADJA                           | 33 HA 65 A        | BADJAME        |
| 14 | BAHAZOUN                        | 43HA              | LANZOUNON      |
| 15 | BONNI SONKPIAN                  | 3HA 18A 40C       | PIKIRE         |
| 16 | BOSSIKPONZOUN                   | 68HA 44A 79       | AFFIZOUNGO     |
| 17 | DEHOUINZOUN                     | 44 HA 65 A        | OUESSE         |
| 18 | DJEZOUN                         | 09HA 68A 47       | DOKOUNDJI      |
| 19 | DOKODJI                         | 2 HA 52 A 3       | DOKOMEY        |
| 20 | DORISSON                        | 1346 HA 81        | OUENOU         |
| 21 | DOUMAGNOROU                     | 76 A 32 CA        | BEMBEREKE      |
| 22 | DOVOZOUNKAN                     | 00HA 25A 21       | DOGA           |
| 23 | FELEA                           | 42 HA 99 A        | AGOUA          |
| 24 | FINFINGOU                       | 154HA 10A 6       | KOUAYOTI       |
| 25 | GBAAGBE                         | 84 HA 48 A        | LIBANTE        |
| 26 | GBEBORO                         | 30HA 19A 52       | KOSSOU QUINRA  |
| 27 | GBEBOU YEKE                     | 365HA 21A 5       | KPEBIE         |
| 28 | GBEVOZOUN                       | 113 HA 82 A       | AGBONAN        |
| 29 | GBOLIZOUN                       | 01HA 03A 68       | AKPEHO-SEME    |
| 30 | GEHOU                           | 01HA 93A 72       | DONKONDJI      |
| 31 | GLIZOUN                         | NR                | GBADAGBA       |
| 32 | GNANHOUIZOUN                    | 06 HA 24A 2       | GNANHOUIZOUNME |
| 33 | GOGBAZOUN                       | 00HA 33A 68       | ZOGBODOMEY     |
| 34 | GOUBAGOUSSON                    | 10 HA 68 A        | GOUBAGOU       |
| 35 | HINIZOUN                        | 1140HA 25A        | BAME           |
| 36 | HLANZOUN                        | 2HA 50A 77C       | AVLAMEY        |
| 37 | IDOUFIN                         | 5HA 72A 91C       | IDOUFIN        |
| 38 | IGBO AKPA                       | 24HA 57A 30       | ITCHAGBA       |
| 39 | IGBO DOGNIN                     | 12 HA 59 A        | ALEDJO         |
| 40 | IGBO IBA                        | 8 HA 67A 95       | GBAGBATA       |
| 41 | IGBO ILOU                       | 1 HA 70 A 4       | MANIGRI        |
| 42 | IGBO LAKOUN                     | 1 HA 48 A 1       | AKPASSI        |
| 43 | IGBO ORO                        | 1HA 85A 41C       | ZIAN           |
| 44 | IGBO ORO GBLOGBLO               | 1HA 85A 41C       | GBLOGBLO       |
| 45 | IGBO-IDJOUKOU                   | 1 HA 05 A 5       | ILLEMON        |

|    | <b>Forêts sacrées</b>          | <b>Superficie</b> | <b>Village</b>      |
|----|--------------------------------|-------------------|---------------------|
| 46 | IGBO-OHOUNDO                   | 3 HA 31A          | POBE                |
| 47 | IGBO-ORO ARO                   | 94A 31CA          | OMOU                |
| 48 | IGBOKPOKPORO                   | 37 HA 09 A        | MALOMI              |
| 49 | KERI                           | 01 HA 16 A        | N'DALI CENTRE       |
| 50 | KILIR                          | 40 HA 54 A        | KILIR               |
| 51 | KONGOUROUBANA                  | 1HA 15A 87C       | KONGOUROU           |
| 52 | KOUN-KOUNTETE                  | 00HA 22A 90       | ADOVIE              |
| 53 | KOUVIZOUN                      | 737HA 77A 5       | ADAKPLAME           |
| 54 | KPASSEZOUN                     | 04HA 14A 02       | TOVE                |
| 55 | KPEKON                         | 07HA 68A 68       | DEKANME             |
| 56 | KPETOUNCHI                     | 05 HA 43A 9       | SOBE                |
| 57 | LODOUKO                        | 11HA 06A 45       | GOGBO               |
| 58 | LOKOGANHOUE                    | 1HA 21A 16C       | LOKOGOHOUE          |
| 59 | LOKOGBAHOUE                    | 01 HA 43 A        | LOKOGBA             |
| 60 | LOKOZOUN                       | 35 A 10 CA        | LOKOZOUN            |
| 61 | MANOUGOU                       | 1HA 82A 73C       | MANOUGOU            |
| 62 | MAUSOLE DE BIO GUERRA          | 3 HA 20 A 5       | BAOURA              |
| 63 | MONLOUZOUN                     | 18 HA 30 A        | KOUTAGBA            |
| 64 | MONNON                         | 3HA 82A 24C       | ODOUGBA             |
| 65 | N'DAHONTA                      | 08HA 22A 73       | TCHAETA             |
| 66 | NANKOUNI-KOONNI                | 2HA 81A 26C       | KOKOKOU             |
| 67 | ORO ANAGO                      | 00HA 67A 00       | WAMON               |
| 68 | ORO ANAGODOME                  | 00HA 37A 9        | HOUNHOUEKO          |
| 69 | ORO ICHAALE                    | 70A 87 CA         | LATCHE              |
| 70 | ORO KOGBOME                    | 50A 13CA          | KOGBOME             |
| 71 | ORO LINDJA DANGBO              | 01HA 05A 61       | LINDJA DANGBO       |
| 72 | OROZOUN                        | 3HA 26A 36C       | MASSE               |
| 73 | POURE                          | 9HA 35A 53C       | BORIBANSIFA         |
| 74 | SEROU                          | 108 HA 95 A       | SEROU               |
| 75 | SINABAROU                      | 2HA 03A 05C       | TOUROU              |
| 76 | SINATABE                       | 3 HA 38 A 7       | INA 1               |
| 77 | SINGES SACRES DE KIKELE        | 13 HA 29 A        | KIKELE              |
| 78 | SITE ALLEMAND (KORE N'GOURBON) | 06 HA 99 A        | BANIKOARA<br>CENTRE |
| 79 | SOKPADELLI                     | 27 A 66 CA        | SOKPADELLI          |
| 80 | SOLIGBOZOUN                    | 10HA 02A 52       | DOGBA-HE            |
| 81 | TCHINADJA                      | 3 HA 42 A 9       | AGASSA-GODOMEY      |
| 82 | TEDOZOUN                       | 10 HA 41A 3       | GBOWELE             |
| 83 | TIDEGOUTE                      | 1HA 82A 73C       | MANOUGOU            |
| 84 | TOGBOZOUN                      | 06HA 76A 39       | WOUDJRA             |
| 85 | KIBI                           | 04 HA 60 A        | DATORI              |
| 86 | WEWERE                         | 1 HA 95 A 9       | BEMBEREKE           |
| 87 | WIMMAN                         | 4HA 19A 75C       | OUESSE CENTRE       |
| 88 | YONAKPITA/DINATCHORE           | 26 HA 92 A        | OUYERIHOUN          |

**Source :** MEHU / DGFRN / PIFSAP 2013

Annexe 8. Quelques procès-verbaux d'infraction pour des atteinte à la réserve de biosphère de la Pendjari

|                                                                                                                                                                                                                              |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
|                                                                                                                                             |  | <p>République du Bénin<br/>Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable<br/>Centre National de Gestion des Réserves de Faune (CENAGREF)<br/>Direction du Parc National de la Pendjari</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                           |
| <p>DIRECTION DU PARC<br/>NATIONAL DE LA PENDJARI<br/>TANGUIETA</p>                                                                                                                                                           |  | <p>PROCEDURE D'ENQUETE<br/>PRELIMINAIRE</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                           |
| <p>Procès-verbal<br/>N°19/2016/DPNP/SSA/CC<br/>Du 16/04/2016</p>                                                                                                                                                             |  | <p>PIECE<br/>UNIQUE</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <p>FEUILLET<br/>N°1/5</p> |
| <p>Nature de l'infraction : Chasse<br/>illégal dans le Parc National de la<br/>Pendjari</p>                                                                                                                                  |  | <p>PROCES - VERBAL D'ARRESTATION</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                           |
| <p>Personne soupçonnée</p> <p>- PLAMANGA André</p>                                                                                                                                                                           |  | <p>Ce jour samedi seize Avril Deux mille seize ,<br/>Nous soussigné</p> <p><u>ADASSIN Lambert</u> : Sergent Chef, agent assermenté des Eaux<br/>Forêts, Chargé du Contentieux à la Direction du Parc National<br/>de la Pendjari de Tangiéta ;</p> <p>Vu les articles : 2 ; 7 et sanctionner par l'article : 154 de la Loi<br/>2002-016 du 18 Octobre 2004 portant régime de la faune en<br/>République du Bénin.</p> <p>Rapporte les opérations suivantes, que nous avons<br/>effectuées, agissant en uniforme ou en civil et conformément aux<br/>textes en vigueur.</p> |                           |
| <p>Victime</p> <p>- Direction du Parc National de la<br/>Pendjari représentée par le Sergent-<br/>chef ADASSIN Lambert</p> <p>-Etat béninois</p> <p>Le Directeur</p> <p>TEMORIS</p> <p>-néant</p>                            |  | <p><u>Préambule</u></p> <p>Le samedi seize Avril deux mille seize à dix-huit heures,<br/>une équipe de patrouille dirigée par GNAGO Ignace avait<br/>patrouillé dans le secteur de Tiabiga du parc de la pendjari,<br/>elle avait arrêté le sieur PLAMANGA André dans la zone ; qui<br/>était en train de fumer en flagrant délit un animal dans le<br/>Parc National de la Pendjari; on l'a arrêté et le conduire à la<br/>brigade de Tangiéta pour sa garde a vu</p>                                                                                                     |                           |
| <p><u>Mesures prises</u></p> <p>nous rendons compte à Monsieur le Procureur de la<br/>république à Natitingou.</p> <p>Ce Magistrat nous ordonne de poursuivre les<br/>investigations et de lui présenter le mis en cause</p> |  | <p>Agent verbalisateur</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                           |



### EXPOSE DES FAITS

Le sieur PLAMANGA André est un redoutable braconnier de Burkina Faso qui opère dans le Parc National de la Pendjari. Il a été surpris le samedi seize Avril 2016 entrains de fumer la viande d'une antilope qu'ils ont tuée de la chasse dans la zone de Tiabiga du parc de la pendjari. Après une longue poursuite de leurs traces et des embuscades sur les pistes de braconnages durant toute la matinée à partir des environs de six heures du matin, c'est jusqu'à treize heures, le sieur PLAMANGA André a été maîtrisé et ses acholiques ont fui. Quand ils avaient réussi à tuer un cobe ils étaient parti arranger, ce qui permet à l'équipe d'attendre et prendre ses dispositions pour agir. Mais ils ont senti la présence de l'équipe et commencer à s'enfuir et l'équipe a procédé à son arrestation et les trois autres ont pris la clef des champs ; mais ils arrivent à saisir ; une arme qui peut-être pour son amie dans Burkina Faso, sept cartouches de calibre 12 et quelques brochettes de la viande de cobe.

### Enquêtes

Procédant à une enquête minutieuse, entendons la personne ci-apres :

#### L'Agent de constatation

ADASSIN Lambert : 34 ans, Sergent-chef des Eaux, Forêt et Chasse, assermenté au Tribunal de premier instance d'Abomey en Service à la Direction du Parc National de la Pendjari, né le 27 Aout 1980 à Zogbodomey, lettré, fils de ADASSIN Léon et de HLANNON Houédanou, marié, père de cinq (05) enfants, catholique, race noire Africaine, ethnie et coutume Fon, jamais condamné, Béninois, qui déclare ce jour jeudi 05 mars deux mil quinze à huit heures ce qui suit :

Le samedi seize Avril deux mil seize, une équipe de la surveillance dirigée par GNAGO Ignace, Procéder l'arrestation du sieur PLAMANGA André qui est un redoutable braconnier de Burkina Faso qui opère dans le Parc National de la Pendjari. Il a été surpris le samedi seize Avril 2016 entrains de fumer la viande d'une antilope qu'ils ont tuée dans la zone de Tiabiga du parc de la pendjari. Après une longue poursuite de leurs traces et des embuscades sur les pistes de braconnages durant toute la matinée à partir des environs de six heures du matin, c'est jusqu'à treize heures, le sieur PLAMANGA André a été maîtrisé et ses acholiques ont fui. Quand ils avaient réussi à tuer un cobe ils étaient parti arranger, ce qui permet à l'équipe d'attendre et prendre ses dispositions pour agir. Mais ils ont senti la présence de l'équipe et commencer à s'enfuir et l'équipe a procédé à son arrestation et les trois autres ont pris la clef des champs ; mais ils arrivent à saisir : une arme qui peut-être pour son amie dans Burkina Faso, sept cartouches de calibre 12 et quelques brochettes de la viande de cobe. C'est tout ce que j'ai à vous déclarer.

Tanguéta le même jour, à huit heures trente minutes, lecture faite par moi des renseignements d'état civil et de ma déclaration ci-dessus, j'y persiste et n'ai rien à y changer, à y ajouter ou à y retrancher

### Les mis en cause

PLAMANGA André : 40 ans , cultivateur , demeurant à Dassari , né vers 1976 à Madaga province de Logobou ( burkina Faso ), fils Plamanga et de Mangari , marié et père de huit (08) enfants, langue parlée : Gourmantché et Bariba , race noire Africaine, ethnie et coutume Gourmantché, illettré, musulman , jamais militaire, jamais condamné , de nationalité Burkinabaise qui nous déclare ce jour lundi dix-huit Avril deux mil seize à huit heures ce qui suit :

« Je suis allé tuer l'animal pour vendre et trouver de l'argent. Je vais donner un peu au propriétaire de l'arme et un peu aux quatre qui ont fui et vendre le reste. C'est tout ce que je peux dire. »

La pers. interviewée

Agent verbalisateur

Question : savez -vous pourquoi êtes vous ici ?

Réponse : oui, parce que je suis allé à la chasse illégalement

Question : Avez-vous été appréhendé une fois pour délit de chasse de viande de brousse ?

Réponse : non

Question : Ne saviez-vous pas qu'il est interdit de chasser les animaux de brousse sans autorisation délivrée par l'administration forestière ?

Réponse : Oui, je le sais bien parce et je pense à voler pour supporter mes enfants

Question : Savez-vous que vous êtes en infraction ?

Réponse : Oui, je le sais.

Question : savez-vous que sans autorisation vous ne pouvez pas chasser ?

Réponse : Je pensais voler.

Question : Pouvez-vous nous aider à retrouver les autres en fuite ?

Réponse : je suis ici, je ne sais pas là où on peut les retrouver

Question : à qui appartient l'arme ?

Réponse : c'est pour mon amie que j'ai passé contre une partie de ce que je vais trouver.

Question : Avez-vous autre chose à nous déclaré ?

Réponse : Non, je n'ai plus rien à dire. Je demande pardon et le règlement à l'amiable, je n'ai personne au Bénin

Tanguiéta, le lundi dix-huit Avril de l'an deux mil seize, à huit heures, fait pour moi la lecture, des renseignements d'Etat- civil et de ma déclaration ci-dessus. J'y persiste et n'ai rien à y changer, à ajouter ou à retrancher.

La personne entendue

Agent verbalisateur

Vu les articles 2, 7 et sanctionner par l'article : 154 de la Loi 2002-016 du 18 Octobre 2004 portant régime de la faune en République du Bénin, et en raison des indices graves et concordants, qui dans l'état actuel de l'enquête, existent à l'encontre du nommé PLAMANGA André nous, ADASSIN Lambert, Sergent-Chef des Eaux Forêts et Chasse, assermenté au Tribunal de premier instance d'Abomey en Service à la Direction du Parc National de la Pendjari,, estimons devoir retenir le susnommé à la Brigade de Gendarmerie de Tanguiéta.

Cette mesure de garde à vue prend effet le samedi seize Avril deux mil seize à dix-huit heures Nous avons procédé à la fouille de sûreté du nommé PLAMANGA André lesquels n'ont été trouvé porteur d'aucun objet susceptible de nuire.

Reconnaissance de ce résultat nous est donnée par l'intéressé qui signe avec nous.

Les personnes gardées à vue

Agent verbalisateur



Averti qu'il a le droit de se faire examiner par un médecin de son choix et de se faire assister d'un Avocat, le sieur PLAMANGA André m'a fait la réponse suivante qu'il signe avec moi :

« Je reconnais avoir été avisé par vous qu'une visite médicale et l'assistance d'un Avocat me seront données de droit si je les demande. Je ne désirai pas me faire examiner ni assister d'Avocat ».

Les personnes gardées à vue

Agent verbalisateur

Sur notre demande et en raison des indices graves et concordants qui, dans l'état actuel de l'enquête existent à l'encontre du nommé PLAMANGA André, indices de nature à motiver son inculpation de braconnage, la chasse illégale, monsieur Bernadin A. Kokou HOUNYOWI, procureur de la république à Natitingou par intérim, nous autorise par décision motivée à lui présenter le braconnier.

Agent verbalisateur

#### MENTIONS

Nous avons saisi une arme, sept cartouches de calibre 12 et quelques brochettes de la viande de cobe, du sieur PLAMANGA André et déposé au magasin d'arme à la Direction Nationale du Parc de la Pendjari dont le sieur PLAMANGA André déclare que le légitime propriétaire est de son amie. Il est celui qui braconne avec l'arme, munitions dont ils servent de ces moyens de chasse dans le Parc National de la Pendjari et méritent d'être sanctionné.

La Direction Nationale du Parc de la Pendjari réclame comme dommage, le paiement d'une amende de trois cent mille (300.000) Francs CFA pour la compensation du dommage causé au parc en application de l'article 154 de la Loi N°2002-016 du 18 Octobre 2004 portant régime de la faune au Bénin.

Nous n'avions pas mettre aucune saisie sous scellé ouvert, saisie au cours de l'arrestation dans le parc relatif au procès-verbal d'arrestation N°19/2016/SSA/DPNP/CC du 18/04/2016 pour toutes fins utiles.

#### CLOTURE DU PROCES-VERBAL

De l'enquête effectuée, il ressort qu'à l'encontre de nommé PLAMANGA André ont été réunis des indices graves et concordants de nature à motiver son inculpation, pour la chasse illégale, Infraction prévue et réprimée par la Loi 2002-016 du 18 Octobre 2004 portant régime de la faune en République du Bénin.

Nous ordonnons en conséquence que le susnommé soit mis en route le mardi dix-neuf Avril 2016 à huit heures pour être présenté à Monsieur le Procureur de la République à Natitingou.

Fait à Tanguéta, le 19/04/2016

La personne gardée à vue

KASSA Tchinguilhoun

agent verbalisateur

B.P. 200 Tanguéta - Quartier Yarka • ☎ (00229) 23830065 • Fax (00229) 23830065  
E-mail : contact@pendjari.net

PLAMANGA André

SHC ADASSIN lonsat

SIGNALEMENT

PLAMANGA André: 40 ans, cultivateur, demeurant à Dassari, né vers 1976 à Madaga province de Logobou ( Burkina Faso ), fils Plamanga et de Mangari, marié et père de huit (08) enfants, langue parlée : Gourmantché et Bariba, race noire Africaine, ethnie et coutume Gourmantché, illettré, musulman, jamais militaire, jamais condamné, de nationalité Burkinabaise:

Taille ..... 1,70 m    Menton ..... Pointu Cheveux ..... Noirs et crépus  
Oreilles ..... Moyennes Front ..... Bombé    Visage ..... Ovale  
Nez ..... Epaté    Corpulence ..... ordinaire Bouche ..... Moyenne Teint .... Noir Yeux .....  
Marrons    Lèvres ..... Lippues

HABILLEMENT

KASSA Tchinguihoun était vêtu d'un pantalon tissu geen couleur bleu et d'une chemise manche courte rayure couleur multicolore et la chaussure fermée en plastique blanc du côté gauche.

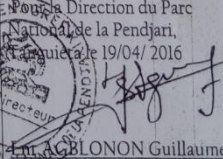
SIGNE PARTICULIER

Néant

Tableau récapitulatif des mesures de garde à vue décidées au cours de l'enquête

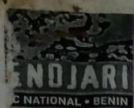
| NOM ET PRENOMS   | MOTIF DE LA GARDE A VUE               | DUREE DE LA GARDE A VUE                                           | LIEU DE LA GARDE A VUE                    | REFERENCE  |
|------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------|
| - PLAMANGA André | Chasse illégale dans le parc pendjari | 16/04/16 à 18 h<br>Au<br>19/04/16 à 08 h<br><br>Total : 62 heures | Bureau de la Brigade et chambre de sûreté | N°030/RGAV |

TABLEAU DE TRANSMISSION

| Index | Nombre | DESTINATAIRES                                                 | Fait et clos à Tanguéta le 19 Avril 2016                                                                                                                                                 |
|-------|--------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       | 02     | Monsieur le Procureur de la République à<br><u>Natitingou</u> | Pour la Direction du Parc National de la Pendjari, Tanguéta le 19/04/ 2016<br><br>SHC ADASSIN Lambert |
|       | 01     | Direction du Parc National de la Pendjari à <u>Tanguéta</u>   | <br>L. AGBLONON Guillaume                                                                             |
|       | 01     | ARCHIVES                                                      |                                                                                                                                                                                          |

B.P. 32 Tanguéta - Quartier Yarka • ☎ (00229) 23830065 • Fax (00229) 23830065

E-mail : contact@pendjari.net



| DIRECTION DU PARC<br>NATIONAL DE LA PENDJARI<br>TANGUIETA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |  | PROCEDURE D'ENQUETE<br>PRELIMINAIRE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Procès-verbal<br>N°20/2016/DPNP/SSA/CC<br>Du 12/05/2016                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |  | PIECE<br>UNIQUE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | FEUILLET<br>N°1/5 |
| PROCES - VERBAL D'ARRESTATION                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                   |
| <p><u>Nature de l'infraction</u> : Chasse<br/>illégal dans le Parc National de la<br/>Pendjari ce 09-05-2016 à 22 heures</p> <p><u>Personne soupçonnée</u></p>  <p>SAMBIENI Nicolas</p> <p><u>Victime</u></p> <p>Direction du Parc National de la<br/>Pendjari représentée par le Sergent-<br/>chef ADASSIN Lambert</p> <p>-Etat béninois</p> <p><u>TEMOINS</u></p> <p>-néant</p> |  | <p>Ce jour mardi dix Mai Deux mille seize ;<br/>Nous soussigné</p> <p><u>ADASSIN Lambert</u> : Sergent Chef, agent assermenté des Eaux<br/>Forêts, Chargé du Contentieux à la Direction du Parc National<br/>de la Pendjari de Tanguiéta ;</p> <p>Vu les articles: 2 ; 7 et sanctionner par l'article : 154 de la Loi<br/>2002-016 du 18 Octobre 2004 portant régime de la faune en<br/>République du Bénin.</p> <p>Rapporte les opérations suivantes, que nous avons<br/>effectuées, agissant en uniforme ou en civil et conformément aux<br/>textes en vigueur.</p> <p><u>Préambule</u></p> <p>Le mardi dix Mai deux mille seize à dix-huit heures, une<br/>équipe de patrouille dirigée par N'WENI Kounga avait monté<br/>une embuscade dans le secteur de porga du parc de la<br/>pendjari, elle avait arrêté le sieur SAMBIENI Nicola dans la<br/>zone ; qui était en train de venir de la chasse à 22 heures en<br/>flagrant délit avec la viande d'un animal dans le Parc<br/>National de la Pendjari; on l'a arrêté et le conduire à la<br/>brigade de Tanguiéta pour sa garde a vu</p> <p><u>Mesures prises</u></p> <p>nous rendons compte à Monsieur le Procureur de la<br/>république à Natitingou.</p> <p>Ce Magistrat nous ordonne de poursuivre les<br/>investigations et de lui présenter le mis en cause</p> <p><u>Agent verbalisateur</u> </p> |                   |



## EXPOSE DES FAITS

Le sieur SAMBIENI Nicolas accompagné de son ami TAWEMA Nahounri est un redoutable braconnier qui opère dans le Parc National de la Pendjari. Il a été surpris le lundi neuf Mai 2016 à vingt-deux heures entrains de venir de la chasse avec quelques brochettes de la viande d'une antilope appelé guib harnaché qu'ils ont tué dans le parc de la pendjari. Après une longue poursuite de leurs traces et des embuscades sur les pistes de braconnages durant toute la matinée c'est à partir des environs de vingt-deux heures, le sieur SAMBIENI Nicolas a été maîtrisé et son ami TAWEMA Nahounri a fui. Quand ils avaient réussi à tuer un guib harnaché ils revenaient pour se rendre à la maison quand l'équipe a réussi à mettre la main sur lui suite aux embuscades à l'intérieur du Parc. Mais ils ont senti la présence de l'équipe et commencer à s'enfuir et l'équipe a procédé à son arrestation et l'autre a pris la clef des champs ; mais on arrive à saisir une arme chez lui mais qui peut-être pour son amie a-t-il dit, et quelques brochettes de la viande qu'ils vont vendre et deux vélos.

## Enquêtes

Procédant à une enquête minutieuse, entendons la personne ci-après :

### L'Agent de constatation

ADASSIN Lambert : 34 ans, Sergent-chef des Eaux, Forêt et Chasse, assermenté au Tribunal de premier instance d'Abomey en Service à la Direction du Parc National de la Pendjari, né le 27 Aout 1980 à Zogbodomey, lettré, fils de ADASSIN Léon et de HLANNON Houédanou, marié, père de cinq (05) enfants, catholique, race noire Africaine, ethnie et coutume Fon, jamais condamné, Béninois, qui déclare ce jour jeudi 05 mars deux mil quinze à huit heures ce qui suit :

Le mardi dix Mai deux mil seize, une équipe de la surveillance dirigée par N'WENI Kounga, avait procédé à l'arrestation du sieur SAMBIENI Nicolas accompagné de son ami TAWEMA Nahounri est un redoutable braconnier qui opère dans le Parc National de la Pendjari. Il a été surpris le lundi neuf Mai 2016 à vingt-deux heures entrains de venir de la chasse avec quelques brochettes de la viande d'une antilope appelé guib harnaché qu'ils ont tué de la chasse dans le parc de la pendjari. Après une longue poursuite de leurs traces et des embuscades sur les pistes de braconnages durant toute la matinée c'est à partir des environs de vingt-deux heures, le sieur SAMBIENI Nicolas a été maîtrisé et son ami TAWEMA Nahounri a fui. Quand ils avaient réussi à tuer un guib harnaché ils revenaient pour se rendre à la maison quand l'équipe a réussi à mettre la main sur lui suite aux embuscades à l'intérieur du Parc. Mais ils ont senti la présence de l'équipe et commencer à s'enfuir et l'équipe a procédé à son arrestation et l'autre a pris la clef des champs ; mais on arrive à saisir une arme chez lui mais qui peut-être pour son amie a-t-il dit, quelques brochettes de la viande qu'ils vont vendre et deux vélos. C'est tout ce que j'ai à vous déclarer.

Tanguiéta le même jour, à quinze heures trente minutes, lecture faite par moi des renseignements d'état civil et de ma déclaration ci-dessus, j'y persiste et n'ai rien à y changer, à y ajouter ou à y retrancher.

## Les mis en cause

SAMBIENI Nicolas: 48 ans, cultivateur, demeurant à Gouandé, né vers 1968 à konkonhoun (Gouandé), fils GNARIGO Sambiéni et de IDANI Nawaga, marié et père de quatorze (14) enfants, langue parlée : Biali et Bariba, race noire Africaine, ethnie et coutume Berba, illettré, catholique, jamais militaire, jamais condamné, de nationalité Béninoise qui nous déclare ce jour jeudi douze Mai deux mil seize à huit heures ce qui suit :

« Je suis allé tuer l'animal pour vendre et trouver de l'argent avec mon ami TAWEMA Nahounri qui est mon patron et qui est entrain de m'apprendre à chasser. Je venais quand on est tombé

La personne entendue

Agent verbalisateur



dans l'embuscade et le Patron s'est échappé mais moi apprentis ils m'ont arrêté avec son arme que j'ai portée. C'est tout ce que je peux dire. »

Question : savez-vous pourquoi êtes vous ici ?

Réponse : oui, parce que je suis allé à la chasse illégalement

Question : Avez-vous été appréhendé une fois pour délit de chasse ?

Réponse : non

Question : Ne saviez-vous pas qu'il est interdit de chasser les animaux de brousse sans autorisation délivrée par l'administration forestière ?

Réponse : Oui, je le sais bien parce et je pense à voler pour supporter mes enfants

Question : Savez-vous que vous êtes en infraction ?

Réponse : Oui, je le sais.

Question : savez-vous que sans autorisation vous ne pouvez pas chasser ?

Réponse : Je pensais voler.

Question : Pouvez-vous nous aider à retrouver l'autre qui est en fuite ?

Réponse : je suis ici, je ne sais pas là où on peut les retrouver

Question : à qui appartient l'arme ?

Réponse : c'est pour mon amie que je l'ai aidé à porter.

Question : Avez-vous autre chose à nous déclarer ?

Réponse : Non, je n'ai plus rien à dire. Je demande pardon et le règlement à l'amiable,

Tanguiéta, le jeudi douze Mai de l'an deux mil seize, à huit heures, fait pour moi la lecture, des renseignements d'Etat- civil et de ma déclaration ci-dessus. J'y persiste et n'ai rien à y changer, à ajouter ou à retrancher.

La personne entendue

Agent verbalisateur

Vu les articles 2, 7 et sanctionner par l'article : 154 de la Loi 2002-016 du 18 Octobre 2004 portant régime de la faune en République du Bénin, et en raison des indices graves et concordants, qui dans l'état actuel de l'enquête, existent à l'encontre du nommé SAMBIENI Nicolas nous, ADASSIN Lambert, Sergent-Chef des Eaux Forêts et Chasse, assermenté au Tribunal de premier instance d'Abomey en Service à la Direction du Parc National de la Pendjari,, estimons devoir retenir le susnommé à la Brigade de Tanguiéta.

Cette mesure de garde à vue prend effet le mardi dix Mai deux mil seize à quinze heures. Nous avons procédé à la fouille de sûreté du nommé SAMBIENI Nicolas lesquels n'ont été trouvés porteurs d'aucun objet susceptible de nuire.

Reconnaissance de ce résultat nous est donnée par l'intéressé qui signe avec nous.

Les personnes gardées à vue

Agent verbalisateur



Averti qu'il a le droit de se faire examiner par un médecin de son choix et de se faire assister d'un Avocat, le sieur SAMBIENI Nicolas m'a fait la réponse suivante qu'il signe avec moi :  
« Je reconnais avoir été avisé par vous qu'une visite médicale et l'assistance d'un Avocat me seront données de droit si je les demande. Je ne désirai pas me faire examiner ni assister d'Avocat ».

Les personnes gardées à vue

Agent verbalisateur *[Signature]*

Sur notre demande et en raison des indices graves et concordant qui, dans l'état actuel de l'enquête existent à l'encontre du nommé SAMBIENI Nicolas, indices de nature à motiver son inculpation de braconnage, la chasse illégale, monsieur Bernadin A. Kokou HOUNYOVI, procureur de la république à Natitingou par intérim, nous autorise par décision motivée à lui présenter le braconnier.

Agent verbalisateur *[Signature]*

#### MENTIONS

Nous avons saisi une arme, deux vélos et quelques brochettes de la viande de guib harnaché, du sieur SAMBIENI Nicolas et déposé au magasin d'arme à la Direction Nationale du Parc de la Pendjari dont le sieur SAMBIENI Nicolas déclare que le légitime propriétaire est de son amie. Il est celui qui braconne avec l'arme, munitions dont ils servent de ces moyens de chasse dans le Parc National de la Pendjari et méritent d'être sanctionnés.

La Direction Nationale du Parc de la Pendjari réclame comme dommage, le paiement d'une amende de cinq cent mille (500.000) Francs CFA pour la compensation du dommage causé au parc en application de L'article 154 de la Loi N°2002-016 du 18 Octobre 2004 portant régime de la faune au Bénin.

Nous n'avons pas mis aucune saisie sous scellé ouvert, saisie au cours de l'arrestation dans le parc relatif au procès-verbal d'arrestation N°20/2016/SSA/DPNP/CC du 12/05/2016 pour toutes fins utiles.

#### CLOTURE DU PROCES-VERBAL

De l'enquête effectuée, il ressort qu'à l'encontre de nommée SAMBIENI Nicolas ont été réunis des indices graves et concordants de nature à motiver son inculpation, pour la chasse illégale, Infraction prévue et réprimée par la Loi 2002-016 du 18 Octobre 2004 portant régime de la faune en République du Bénin.

Nous ordonnons en conséquence que le susnommé soit mis en route le jeudi douze Mai 2016 à huit heures pour être présenté à Monsieur le Procureur de la République à Natitingou.

La personne gardée à vue

SAMBIENI Nicolas

Fait à Tanguéta, le 12 /05/ 2016

Verbalisateur

*[Signature]*  
SHC ADASSIN Lambert

SIGNALEMENT

SAMBIENI Nicolas : 48 ans, cultivateur, demeurant à Gouandé, né vers 1968 à konkonhoun (Gouandé), fils GNARIGO Sambiéni et de IDANI Nawaga, marié et père de quatorze (14) enfants, langue parlée : Biali et Bariba, race noire Africaine, ethnie et coutume Berba, illettré, catholique, jamais militaire, jamais condamné, de nationalité Béninoise:  
 Taille ..... 1,70 m      Menton ..... Pointu Cheveux ..... Noirs et crépus  
 Oreilles ..... Moyennes Front ..... Bombé      Visage ..... Ovale  
 Nez ..... Epaté      Corpulence ..... ordinaire Bouche ..... Moyenne Teint ..... Noir Yeux.....  
 Marrons      Lèvres ..... Lippues

HABILLEMENT

SAMBIENI Nicolas était vêtu d'un pantalon tissu kaki couleur blanc et d'une chemise manche courte rayure couleur bleu et la chaussure fermée en plastique.

SIGNE PARTICULIER

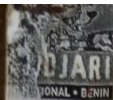
Néant

Tableau récapitulatif des mesures de garde à vue décidées au cours de l'enquête

| NOM ET PRENOMS   | MOTIF DE LA GARDE A VUE               | DUREE DE LA GARDE A VUE                                           | LIEU DE LA GARDE A VUE                    | REFERENCE  |
|------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------|
| SAMBIENI Nicolas | Chasse illégale dans le parc pendjari | 10/05/16 à 15 h<br>Au<br>12/04/16 à 08 h<br><br>Total : 42 heures | Bureau de la Brigade et chambre de sûreté | N°030/RGAV |

TABLEAU DE TRANSMISSION

| Index | Nombre | DESTINATAIRES                                        | Fait et clos à Tanguéta | Pour la Direction du Parc                       |
|-------|--------|------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------------------|
|       | 02     | Monsieur le Procureur de la République à Natingou    | jeudi 12 Mai 2016       | National de la Pendjari, Tanguéta le 12/05/2016 |
|       | 01     | Direction du Parc National de la Pendjari à Tanguéta | SHC ADASSIN Lambert     | Lit ACBLONON Guillaume                          |
|       | 01     | ARCHIVES                                             |                         |                                                 |



| DIRECTION DU PARC NATIONAL DE LA PENDJARI TANGUIËTA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |  | PROCEDURE D'ENQUETE PRELIMINAIRE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Procès-verbal<br>N° 40/2016/DPNP/SSA/CC<br>Du 12/08/2016                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |  | PIECE UNIQUE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | FEUILLET N°1/8 |
| <b>Nature de l'infraction :</b><br>Chasse illégale dans le Parc national de la Pendjari ce 05-08-2016<br><br>Et<br>Complicité de la illégale dans le Parc National de la Pendjari<br><br><b>Personne soupçonnée</b><br>OUSMANE Sahani (braconnier)<br>-ASSANE Abdoulaye (complice)<br><br><b>Victime</b><br>Direction du Parc National de la Pendjari représentée par le Agent Chef ADASSIN Lambert<br>Etat béninois<br><br><b>TEMOINS</b><br>-néant |  | <b>PROCES - VERBAL D'ARRESTATION</b><br><br>Ce jour vendredi douze Août Deux mille seize ; Nous soussigné<br><u>ADASSIN Lambert</u> : Sergent-Chef, agent assermenté des Eaux Forêts, Chargé du Contentieux à la Direction du Parc National de la Pendjari de Tanguietta ;<br><br>Vu les articles 2 ; 7 et sanctionner par l'article : 154 de la Loi 2002-016 du 18 Octobre 2004 portant régime de la faune en République du Bénin.<br><br>Rapporte les opérations suivantes, que nous avons effectuées, agissant en uniforme ou en civil et conformément aux textes en vigueur.<br><br><b>Préambule</b><br><br>Le dimanche cinq Août deux mille seize à vingt-trois heures de la maison et au service, une équipe de patrouille dirigée par le sieur KINSA Kodjo avait ramené un braconnier dans le secteur de konkombri du parc de la pendjari. L'équipe avait arrêté le sieur OUSMANE Sahani dans la zone ; qui était dans son campement en flagrant délit avec une paire de la défense d'ivoire d'éléphant avec son patron OUMAROU Sofiane. Il avait tué un éléphant lors de la chasse pour ses trois jours qu'il a déclaré. On me l'a présenté et le conduire à la brigade de Tanguietta pour sa garde a vu<br><br><b>Mesures prises</b><br><br>nous rendons compte à Monsieur le Procureur de la république à Natitingou.<br>Ce Magistrat nous ordonne de poursuivre les investigations et de lui présenter le mis en cause<br><br>Agent verbalisateur <u>4</u> |                |

### EXPOSE DES FAITS

Le sieur OUSMANE Sahani est un redoutable braconnier dans un groupe qui opère dans le Parc National de la Pendjari. Il a été surpris le vendredi cinq Août 2016 à 13 heures entrains de préparer son mangée. L'équipe ayant constaté sa présence a encerclé le campement. Ils avaient tué un éléphant a-t'il déclaré et à enlever les défenses, mais ils ont abandonné la carcasse dans le parc de la pendjari que son patron a tué. Il a déclaré qu'ils ont quitté Gaya au Niger. Mais à son arrivée ils se sont logés chez le sieur ASSANE Abdoulaye à Tankonga. Ce dernier était l'ami de sieur Bawa. Et quand on va le toucher il peut avertir ses parents à Gaya au Niger. J'ai rendu compte directeur d'envoyer une équipe pour ramener le sieur ASSANE Abdoulaye. Une équipe s'est diligentée pour ramener ce dernier le lundi matin à huit heures. D'après la déclaration de sieur ASSANE Abdoulaye il avait reçu quatre personnes de la part de son ami Bawa qu'il connaissait comme acheteur du poisson au bord de la pendjari chez les pêcheurs. Mais il était venu deux fois déjà. Et à leur arrivée ils lui ont dit de leur trouver de mangée ; que c'est le vieux Bawa qui leur a dit de le voir pour leur besoin c'est ce qu'il a fait en donnant de maïs et du gari aux gens qui ont fait trois jour cher lui à Tankonga. Il continue en disant que c'est son retour du champ le troisième jour qu'il ne les trouvait plus. Une longue discussion nous a donné sa complicité de la chasse illégale sieur ASSANE Abdoulaye. L'équipe a procédé à leur arrestation; mais on arrive à saisir, une arme de fabrication artisanale ; une paire d'ivoire de la défense d'éléphant, des Plons.

### Enquêtes

Procédant à une enquête minutieuse, entendons les personnes ci-après :

### Les mis en cause

OUSMANE Sahani: 18 ans , cultivateur , demeurant à Gaya (Niger) , né vers 1998 à Gaya (Niger). fils de : feu OUSMANE et de Adaman, célibataire sans enfant, langue parlée :Anglais, Aoussa, race noire Africaine, ethnie et Aoussa, Tchangahi, Anglais, illettré, Musulmane, jamais militaire, jamais condamné , de nationalité Nigérienne qui nous déclare ce jour mardi neuf Aout deux mil seize à huit heures ce qui suit :

« C'était le trente-un Juillet deux mille seize avec mon patron Sofiane nous sommes venu à Tankonga. On a fait escale chez ASSANE Abdoulaye qui nous a hébergé comme notre frère . Le trois août on était parti à la chasse d'éléphant et mon patron a tué un éléphant. Il a enlevé les dents pour qu'on aille vendre à Gaya au Niger ce que je connais et trouver de l'argent. Moi mon rôle c'est de chercher les fagots de bois, puiser de l'eau, préparer le mangée et garder le campement. A son arrivé avec les ivoires je préparais, et on va manger et quitter quand l'équipe des forestiers m'a pris dans leur embuscade et mon patron a fui. Ils ont saisi une arme de fabrication artisanale ; une paire d'ivoire de la défense d'éléphant, des Plons. »

Question : savez-vous pourquoi êtes vous ici ?

Réponse : oui, parce que je suis allé à la chasse illégalement

Question : Avez-vous été appréhendé une fois pour délit de chasse ?

Réponse : non

Question : Ne saviez-vous pas qu'il est interdit de chasser les animaux de brousse sans autorisation délivrée par l'administration forestière ?

Réponse : non, c'est mon patron qui m'a amené en brousse

La personne en cause

Agent verbalisateur



Question : Savez-vous que vous êtes en infraction ?

Réponse : Oui, je le sais.

Question : savez-vous que sans autorisation vous ne pouvez pas chasser ?

Réponse : Je sais maintenant.

Question : Pouvez-vous nous aider à retrouver les autres qui sont en fuite ?

Réponse : je suis ici je ne connais pas leur position

Question : à qui appartient l'arme ?

Réponse : c'est pour mon patron.

Question : Pouvez-vous nous dire comment Abdoulaye vous a envoyé en brousse ?

Réponse : moi je suis apprentis je ne pense pas s'il est courant de notre secret. Peut-être le patron peut lui dire si non il ne comprend rien. Il nous a hébergé comme notre frère seulement ce que je comprends de lui

Question : Pouvez-vous nous dire pour quoi tu l'as cité en brousse ?

Réponse : non les chefs ne connaissent pas ma langue ; et pour moi c'est qu'on me demande on peut voir qui pour toucher tes parents et c'est là j'ai dit Abdoulaye par ce que c'est chez lui on est resté et qui connaît mon patron qui peut me faire sortir de la prison.

Question : Avez-vous autre chose à nous déclarer ?

Réponse : Non, je n'ai plus rien à dire. Je demande pardon et le règlement à l'amiable

Tanguiéta, le mercredi dix Août de l'an deux mille seize, à huit heures, fait pour moi la lecture, des renseignements d'Etat-civil et de ma déclaration ci-dessus. J'y persiste et n'ai rien à y changer, à ajouter ou à retrancher.

La personne entendue

Agent verbalisateur

ASSANE, âgé de 50 ans, cultivateur, demeurant à Tankonga (Grimarou), né vers 1966 à Allissounan (Niger), fils de : AMANNI Assane et de feu Djaman, marié et père de dix (10) enfants, langue parlée : Zerman, Peulh, Aoussa, race noire Africaine, ethnique et coutume : Zerman, illettré, Musulman, jamais militaire, jamais condamné, de nationalité Nigérienne qui nous déclare ce jour mardi neuf Août deux mil seize à huit heures ce qui suit :

« C'était le trente-un juillet deux mille seize j'ai reçu les gens de mon ami Bawa qui payait du poisson chez les pêcheurs. Ils ont dit de leur trouver la place pour dormir et continuer en brousse. Je les ai donné du maïs et du Gari et un jour je les ai manqué de ma maison. Ils sont parti où je ne sais pas après trois jours. Je ne les ai jamais vu c'est la première fois ils sont venu dans ma maison. J'ai hébergé plusieurs fois des étrangers musulmans comme ça. Je ne peux pas dire où ils sont parti. »

Question : savez-vous pourquoi êtes-vous ici ?

Réponse : non

Question : Avez-vous été appréhendé une fois pour délit de chasse ?

Réponse : non

Question : Ne saviez-vous pas qu'il y a des gens qui sont hébergés chez toi pour faire la chasse ?

Réponse : non je ne sais pas si c'est des braconniers que j'ai hébergé chez moi

Question : Savez-vous que vous êtes en infraction d'avoir hébergé des braconniers ?

La personne entendue

Agent verbalisateur



Réponse : non, je ne sais pas. Par ce qu'ils ne m'ont pas dit qu'ils sont des braconniers

Question : savez-vous qu'ils vont à la chasser ?

Réponse : non.

Question : Pouvez-vous nous dire pourquoi vous avez fournir des vivres pour eux?

Réponse : pour moi c'est les enfants de mon amis Bawa

Question : Pouvez-vous nous dire combien Bawa est venu chez toi?

Réponse : c'est deux fois.

Question : Pouvez-vous nous dire les choses qu'ils ont dans leur colis?

Réponse : je n'ai pas fouillé

Question : aviez-vous demandé le travail qu'ils veulent faire avant leur départ de chez toi?

Réponse : non

Question : saviez-vous que vous avez aidé des gens a venu chez toi et continuer le braconnage?

Réponse : je ne peux pas imaginer ça

Question : Aviez-vous autre chose à nous déclarer?

Réponse : Non, je n'ai plus rien à dire. Je demande pardon et le règlement à l'amiable je ne vais plus héberger quelqu'un chez moi.

Tanguiéta, le mercredi dix Août de l'an deux mille seize, à huit heures, fait pour moi la lecture, des renseignements d'Etat- civil et de ma déclaration ci-dessus. J'y persiste et n'ai rien à y changer, à ajouter ou à retrancher.

La personne

Agent verbalisateur

Mise en présence des nommés OUSMANE Sahani et ASSANE Abdoulaye ce  
jeudi onze août deux mil seize

-SIR : OUSMANE Sahani, vous aviez déclaré que le sieur ASSANE Abdoulaye vous envoie en brousse. Vrais ou Faux ? C'est Faux je ne saurais le dire si ce n'est pas mon patron qui a parlé avec lui, il peut m'aider à voir mes parents ce que je pense les gens ne connaissent pas ma langue et je ne connais pas aussi pour eux.

-SIR : ASSANE Abdoulaye, que dites-vous de cette déclaration. C'est vrais qu'ils ont passé environ trois jours dans ma maison mais je ne connais pas leur activité c'est mon champ qui me préoccupe maintenant.

Les personnes entendues

Agent verbalisateur

Vu les articles 2 ; 7 et sanctionner par l'article 154 de la Loi 2002-016 du 18 Octobre 2004 portant régime de la faune en République du Bénin, et en raison des indices graves et concordants, qui dans l'état actuel de l'enquête, existent à l'encontre des nommées OUSMANE Sahani et ASSANE Abdoulaye nous, ADASSIN Lambert, Sergent-Chef des Eaux Forêts et Chasse, assermenté au Tribunal de premier instance d'Abomey en Service à la Direction du Parc National de la Pendjari, estimons devoir retenir les susnommés à la Brigade de Tanguéta.

Cette mesure de garde à vue prend effet le lundi huit Août deux mille seize à huit heures. Nous avons procédé à la fouille de sûreté des nommées OUSMANE Sahani et ASSANE Abdoulaye lesquels n'ont été trouvés porteurs d'aucun objet susceptible de nuire.

Reconnaissance de ce résultat nous est donnée par les intéressés qui signent avec nous.

Les personnes gardées à vue

Agent verbalisateur

Averti qu'il avait le droit de se faire examiner par un médecin de leur choix et de se faire assister d'un parent, les sieurs OUSMANE Sahani et ASSANE Abdoulaye m'ont fait la réponse suivante qu'ils signent avec moi :

« Nous reconnaissons avoir été avisé par vous qu'une visite médicale et l'assistance d'un Avocat nous seront données de droit si nous les demandons. Nous ne désirons pas nous faire examiner ni assister d'un docteur ni d'un avocat ».

Les personnes gardées à vue

Agent verbalisateur

Sur la base des indices graves et concordants qui, dans l'état actuel de l'enquête existent à l'encontre des nommées OUSMANE Sahani et ASSANE Abdoulaye, indices de nature à motiver l'imputation de braconnage et de complicité de la chasse illégale, monsieur Bernadin A. Kokou HOUNYOVI, procureur de la république à Natitingou par intérim, nous autorise par décision motivée à lui présenter le braconnier et son complice.

Agent verbalisateur

#### MENTIONS

Nous avons saisi une arme de fabrication artisanale ; une paire d'ivoire de défense d'éléphant, des Plons du sieur OUSMANE Sahani dont le sieur OUSMANE Sahani déclare que le légitime propriétaire c'est son patron Sofianou. Ils sont des gens qui braconnent avec un groupe de braconnier et qui tue les éléphants dans le Parc National de la Pendjari et méritent d'être sanctionnés.

La Direction Nationale du Parc de la Pendjari réclame comme dommage, le paiement d'une amende de deux millions cinq cent mille (2500.000) Francs CFA chacun pour la compensation du dommage causé au parc en application de la Loi N°2002-016 du 18 Octobre 2004 portant régime de la faune au Bénin.

Nous avons mis ces saisies suivantes : une arme de fabrication artisanale ; une paire d'ivoire de la défense d'éléphant, sous scellé ouvert, saisie au cours de l'arrestation dans le parc relatif au procès-verbal d'arrestation N°40 /2016/SSA/DPNP/CC du 12/08/2016 pour toutes fins utiles.

CLOTURE DU PROCES-VERBAL

De l'enquête effectuée, il ressort qu'à l'encontre des nommées OUSMANE Sahani et ASSANE Abdoulaye ont été réunis des indices graves et concordants de nature à motiver leur inculpation, pour la chasse illégale, Infraction prévue et réprimée par la Loi 2002-016 du 18 Octobre 2004 portant régime de la faune en République du Bénin.

Nous ordonnons en conséquence que les susnommés soient mis en route le vendredi douze Août 2016 à huit heures pour être présenté à Monsieur le Procureur de la République à Natitingou.

Fait à Tanguiéta, le 12 Août 2016

La personne gardée à vue

OUSMANE (braconnier)

ASSANE Abdoulaye (complice)



Agent Verbalisateur

le Chargé du

Contentieux

ADASSIN Lambert

SIGNALEMENT

OUSMANE Sahani: 18 ans, cultivateur, demeurant à Gaya (Niger), né vers 1998 à Gaya (Niger), fils de : feu OUSMANE et de Adaman, célibataire sans enfant, langue parlée : Anglais, Aoussa, race noire Africaine, ethnie et Aoussa, Tchangahi, Anglais, illettré, Musulman, jamais militaire, jamais condamné, de nationalité Nigérienne:

Taille ..... 1,60 m , Menton ..... Pointu, Cheveux ..... Noirs et crépu,  
Oreilles ..... Moyennes, Front ..... Bombé, Visage ..... Ovale,  
Nez ..... Epaté, Corpulence ..... ordinaire, Bouche ..... Moyenne, Teint .... Noir  
Yeux ..... Marrons, Lèvres ..... Lippues

HABILLEMENT

OUSMANE Sahani : était vêtu d'un pantalon couleur noir et d'une chemise manche longue de forme veste et la chaussure fermée en plastique.

SIGNE PARTICULIER

Néant

SIGNALEMENT

ASSANE Abdoulaye: 50 ans, cultivateur, demeurant à Tankonga (Grimarou), né vers 1966 à Allissounan Falmangne (Niger), fils de : AMANNI Assane et de feu Djaman, marié et père de dix (10) enfants, langue parlée : Zerman, Peulh, Aoussa, race noire Africaine, ethnie et coutume : Zerman, illettré, Musulman, jamais militaire, jamais condamné, de nationalité Nigérienne:

Taille ..... 1,70 m , Menton ..... Pointu, Cheveux ..... Noirs et crépu,  
Oreilles ..... Moyennes, Front ..... Bombé, Visage ..... Ovale,  
Nez ..... Epaté, Corpulence ..... ordinaire, Bouche ..... Moyenne, Teint .... Noir  
Yeux ..... Marrons, Lèvres ..... Lippues

HABILLEMENT

ASSANE Abdoulaye: était vêtu d'un pantalon couleur bleu et d'une chemise manche longue de forme veste et la chaussure tapette.

SIGNE PARTICULIER

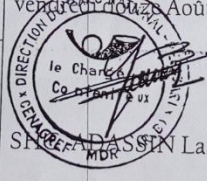
Néant



## Tableau récapitulatif des mesures de garde à vue décidées au cours de l'enquête

| NOM ET PRENOMS                     | MOTIF DE LA GARDE A VUE                                                                   | DUREE DE LA GARDE A VUE                                           | LIEU DE LA GARDE A VUE                             | REFERENCE  |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|------------|
| OUSMANE Sahani<br>ASSANE Abdoulaye | Chasse<br>illégal dans le<br>parc pendjari<br>ET<br>Complicité de<br>la chasse<br>illégal | 08/08/16 à 18 h<br>Au<br>12/08/16 à 08 h<br><br>Total : 96 heures | Bureau de la<br>Brigade et<br>chambre de<br>sûreté | N°030/RGAV |

## TABLEAU DE TRANSMISSION

| Index | Nombre | DESTINATAIRES                                                 | Fait et clos à Tanguiéta<br>vendredi 04 août 2016                                                            | Pour le Direction du Parc<br>National de la Pendjari,<br>Tanguiéta le 05/08/2016                              |
|-------|--------|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       | 02     | Monsieur le Procureur<br>de la République à<br><br>Natitingou | <br>SH. H. ADASSIN Lambert | <br>SH. H. ADASSIN Lambert |
|       | 01     | Direction du Parc<br>National de la Pendjari<br>à Tanguiéta   |                                                                                                              |                                                                                                               |
|       | 01     | ARCHIVES                                                      |                                                                                                              |                                                                                                               |



Annexe 9. Modèles de procès-verbaux issus des ateliers avec les unités de police judiciaire

Canevas d'un PV d'audition de témoin : \_renvoie modèle N°4

|                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                        |                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|---------------------------|
| Direction<br>Générale de la<br>Gendarmerie<br>Nationale                                                     | <p align="center"><b><u>PROCEDURE D'ENQUETE PRELIMINAIRE</u></b></p> <p align="center"><b>PROCES-VERBAL D'AUDITION DE TEMOIN</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                        |                           |
| Groupement de<br>Compagnie de                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                        |                           |
| Brigade territoriale<br>de                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                        |                           |
| Procès-verbal n°<br>/200                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Pièce n°<br><b>(1)</b> | Feuillet n°<br><b>(2)</b> |
| <p><u>Nature de l'infraction :</u></p> <p><u>Personne(s) soupçonnée(s) :</u></p> <p><u>Victime(s) :</u></p> | <p>Ce jour,<br/>Nous soussigné (s).....<br/>Officier de police judiciaire <b>(3)</b><br/>Vu les articles <b>(4)</b>..... du code de procédure pénale ;<br/>Rapportons les opérations suivantes que nous avons effectuées, agissant en uniforme et conformément aux ordres de nos chefs.<br/>Nous trouvant à.....<b>(5)</b>.....<b>(6)</b>.....<br/>Comparaît <b>(7)</b> devant nous la personne dénommée ci-après qui entendue séparément, nous déclare à.....heures..... <b>(8)</b> :<br/>Je me nomme.....<br/>..... A....., le<br/>.....à .....heures <b>(9)</b><br/>Lecture faite par moi des renseignements d'état-civil et de la déclaration ci-dessus, j'y persiste et n'ai rien à y changer, à y ajouter ou à y retrancher. <b>(10)</b><br/>Le témoin approuve et paraphe avec nous..... mot(s) rayé(s) nul(s) et .....<br/>Mot(s) ajouté(s). <b>(11)</b></p> <p>L'O.P.J<br/><b>12 - 13)</b><br/>Signature<br/><b>(15)</b></p> <p align="center">La personne entendue<br/><b>(12 - 14)</b><br/>(Signature ou mention ou« a signé<br/>au carnet de déclaration »)<br/><b>(16)</b></p> |                        |                           |

## ENQUETE PRELIMINAIRE

### RENOIS MODELE N°4

#### PROCES-VERBAL D'AUDITION DE TEMOIN

- 1) - Audition de « témoin » ou de « personne gardée à vue »
- 2) - Numéro de la pièce tel qu'il figure au bordereau d'envoi.
- 3) - ou agent de police judiciaire. Dans l'audition d'une personne gardée à vue, un ASPJ, recevant d'un OPJ l'ordre d'entendre une personne sur le point d'être soumise à une mesure de garde à vue, emploie la formule suivante :  
« Nous,....., Agent Supérieur de police judiciaire, agissant conformément à l'article ..... du code de procédure pénale et en vertu des ordres à nous donner par .....(grade, nom, prénom) Officier de police judiciaire... »
- 4) - Il convient de viser en référence :
  - a) - si l'enquêteur est OPJ ;
  - b) - si l'enquêteur est ASPJ ;
- 5) - Lieu où est effectuée l'audition.
- 6) - Si un OPJ, agissant dans le cadre d'une enquête préliminaire se transporte, **en cas d'urgence** en dehors de sa circonscription et dans le ressort du tribunal de première instance dont il dépend, il convient d'employer la formule suivante :  
« Nous trouvant à..... (5), après avoir informé M. X..... procureur de la République à.....et.....(nom, prénom, grade et fonction) OPJ territorialement compétent à ..... (lieu de résidence de ce dernier), comparaît devant nous.....etc.
- 7) - ou « nous nous rendons chez la personne..... »
- 8) - Heure du début de l'audition, en **toutes lettres**.
- 9) - Lieu, date et heure de la fin de l'audition, **en toutes lettres**.
- 10) - Si la personne ne sait pas lire, remplacer cette mention par la suivante :  
« La personne entendue affirmant ne pas savoir lire, lecture lui a été faite par nous des renseignements d'état-civil et de sa déclaration, en laquelle elle persiste, n'ayant rien à y changer, à y ajouter ou à y retrancher. »
- 11) - Les mots rayés nuls sont approuvés en marge par l'OPJ et la personne entendue (ou présente) (et par l'interprète éventuellement) qui mettent leur paraphe. Les intéressés peuvent mettre uniquement les initiales et leur nom, prénom ou empreinte digitale).
- 12) - La personne entendue et l'OPJ (ou ASPJ) signent le procès-verbal d'audition au recto de chaque feuillet et à la fin de la déclaration.
  - S'il est fait usage du carnet de déclarations, la personne entendue signe uniquement dans ce carnet (au recto de chaque feuillet et à la fin de la déclaration) mais l'OPJ (ou ASPJ) doit,

même dans ce cas, signé également chaque feuillet de l'expédition transmise à l'autorité judiciaire.

Exemple :

|                                     |                                  |   |
|-------------------------------------|----------------------------------|---|
| La personne entendue                | L'OPJ territorialement compétent | I |
| (a signé au carnet de déclarations) | (signature)                      |   |

13) - Lorsque l'audition a été reçue hors de la circonscription, avec l'assistance de l'OPJ ayant compétence sur le lieu de transport, ajouter la mention : « l'OPJ territorialement compétent »

14) - Ou ASPJ.

15) - Si la personne ne peut ou ne veut pas signer, l'OPJ (ou l'ASPJ) porte l'une des mentions suivantes :

a) « refuse de signer »

b) « Ne peut signer, étant..... (par exemple blessés aux deux mains) »

c) « Ne peut signer, ne sachant pas écrire » (doit apposer l'empreinte digitale).

16) - Si après lecture, le témoin estime devoir formuler quelques précisions, complémentaires ou rectificatives, l'enquêteur enregistre ces observations à la suite de la déclaration.

Les mentions : « A ....., le .....à ..... » - « Lecture faite..... » et les signatures sont reproduites à la suite de toute déclaration complémentaire.

## ENQUETE DE FLAGRANT DELIT

### RENOIS MODELE N°4

#### PROCES-VERBAL D'AUDITION DE TEMOIN

1) - - au lieu de « Procédure d'enquête préliminaire », mettre :

« de crime flagrant », « de délit flagrant », « sur réquisition du chef de maison », « sur réquisition préfectorale », « sur réquisition de l'autorité militaire » ou « de découverte de cadavre ».

3) – Changer le renvoi **3** et le remplacer par le suivant :

ou « Agent Supérieur de police judiciaire agissant conformément à l'article ... du code de procédure pénale et en vertu des ordres à nous donner par ..... , officier de police judiciaire. »

4) – Changer le renvoi **4** et le remplacer par le suivant :

- « Articles ..... du code de procédure pénale » (flagrant délit).
- « Articles..... du code de procédure pénale (découverte de cadavre).
- « Articles..... du code de procédure pénale » (réquisition préfectorale)

6) – Changer le renvoi 6 par le suivant :

#### CAS DU TRANSPORT EFFECTUE **HORS CIRCONSCRIPTION**

A – L'OPJ se transporte hors de sa circonscription habituelle, mais dans le ressort du tribunal de première instance ou dans le ressort des tribunaux de première instance limitrophes :

- Aviser préalablement le procureur de la République et l'OPJ territorialement compétent sur les lieux où il se transporte.
- Tenir ces derniers informés des résultats
- Mentionner dans la procédure les avis donnés et, les concours reçus du service local de police ou de gendarmerie.

En conséquence, la formule suivante est employée :

« Nous trouvant à .....(5), après avoir informé M ..... procureur de la République à .....(siège du tribunal de première instance ayant compétence territoriale sur le lieu du transport) et ..... (nom, prénom, grade et fonction) OPJ territorialement compétent à ..... (lieu de résidence de ce dernier), faisons comparaître devant nous.....etc..... »

En fin de procès-verbal, l'OPJ mentionne :

« A.....heures..., nous informons M ..... procureur de la République à .....(siège du tribunal de première instance ayant compétence territoriale sur le lieu du transport) et l'OPJ compétent territorialement du résultat de nos investigations».

B) L'OPJ se transporte, sur réquisition expresse du procureur de la République, en un point du territoire national situé hors du ressort des tribunaux de première instance limitrophes :

- Aviser, préalablement à son transport, l'OPJ territorialement compétent qu'il va recourir à son assistance. (le procureur de la République est averti par le magistrat requérant).
- Mentionner dans sa procédure cet avis et le concours reçu.
- Faire contresigner les actes effectués en sa présence par l'OPJ auquel il a eu recours.
- Informer le procureur de la République compétent territorialement du résultat de ses opérations.

En conséquence, la formule suivante doit être employée :

« Nous trouvant à ..... (5), agissant en vertu de la réquisition aux fins d'extension de compétence à nous donnée le ..... (date), vu l'urgence, par M..... procureur de la République à..... (siège du magistrat requérant) assistés de..... (nom, prénom, grade, fonction), officier de police judiciaire territorialement compétent, nous faisons comparaître devant nous..... etc..... »

En fin de procès-verbal, l'OPJ mentionne :

« A..... heures....., nous informons M....., procureur de la République à..... (siège du tribunal de première instance ayant compétence sur le lieu du transport) du résultat de nos investigations.

Le..... (grade, nom, prénom), OPJ territorialement compétent, signe avec nous le présent procès-verbal ».



## **CONVOCATION EN JUSTICE**

(Article 394 du Code de Procédure Pénale)

Nous, .....

En service au Commissariat de Police de la ville de .....

Officier/Agent de Police Judiciaire en résidence à .....

Agissant sur instructions de Monsieur le Procureur de la République du .....

Notifions à la personne ci-après dénommée :

Monsieur ..... né le ..... à .....,

domiciliée à .....

### **QU'ELLE EST CONVOQUEE**

à l'audience de la première chambre des flagrants délits du Tribunal de Première Instance  
de ...

qui se tiendra au Palais de Justice de cette ville,

le ..... à ..... heures ... Salle ...

### **COMPOSITION DU TRIBUNAL**

pour être jugée sur les faits suivants :

d'avoir à ...., le 11 novembre 2015,

en tout cas sur le territoire national et depuis temps n'emportant pas prescription,

.....

Faits prévus par les dispositions de :

L'article ..... du Code Pénal.

Réprimés par :

L'article.....du Code Pénal

\* L'informons qu'elle peut se faire assister à l'audience par un avocat .

\* La victime a été avisée / La personne comparant signe avec nous la présente convocation  
dont nous lui remettons copie valant citation à comparaître.

Fait à .....le .

L'intéressée

L'Officier / L'Agent de Police Judiciaire,

Annexe 10. Quelques décisions judiciaires significatives

|                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| REPUBLIQUE DU BENIN                                              | <b>EXTRAIT DU JUGEMENT N° 060 / FD2 / 15<br/>DU 13 AOUT 2015</b>                                                                                                                                                                                                        |
| <b>COUR D'APPEL DE<br/>Parakou</b>                               |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <i>Tribunal de Première</i>                                      | <b>CHAMBRE CORRECTIONNELLE</b>                                                                                                                                                                                                                                          |
| <i>Instance de 2<sup>ème</sup> Classe<br/>de Natitingou</i>      | Par jugement n°060/FD2/2015 du 13 août 2015 rendu par le<br>Tribunal de Première Instance de Natitingou, statuant en<br>matière correctionnelle Flagrant Délit et en premier ressort<br>dans l'affaire MP C/ DAKOU Aron et NINDO Jean, prévenus de<br>Chasse illégale ; |
| -----                                                            | Il a été décidé ce qui suit :                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>GREFFE</b>                                                    | -----LE TRIBUNAL-----                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <u>AFFAIRE :</u>                                                 | ----- PAR CES MOTIFS -----                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>MP C/</b>                                                     | <i>Statuant publiquement, contradictoirement en matière<br/>correctionnelle Flagrant Délit et en premier ressort ;</i>                                                                                                                                                  |
| <b>NINDO Jean et<br/>DAKOU Aron</b>                              | <u>EN LA FORME</u>                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <u>PREVENTION :</u>                                              | Reçoit le Ministère Public en son action ;                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Chasse illégale</b>                                           | <u>AU FOND</u>                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                                                  | Déclare <b>DAKOU Aron</b> et <b>NINDO Jean</b> , les prévenus<br>coupables des faits de chasse illégale mis à leur charge ;                                                                                                                                             |
| <b>EXTRAIT DELIVRE A<br/>TITRE DE SIMPLES<br/>RENSEIGNEMENTS</b> | Les condamne chacun à dix-huit (18) mois<br>d'emprisonnement ferme et aux frais ;                                                                                                                                                                                       |
|                                                                  | Reçoit la victime en sa constitution de partie civile ;                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Appel fait</b>                                                | Condamne en conséquence solidairement les prévenus<br><b>DAKOU Aron</b> et <b>NINDO Jean</b> à lui payer la somme de sept<br>millions six cent vingt mille (7.620.000) francs CFA à titre de<br>dommages-intérêts, toutes causes de préjudices confondus ;              |
|                                                                  | Ordonne la confiscation et la destruction des objets mis<br>sous scellé N° 46/15/GT-N du 29 juillet 2015, pris en charge au<br>Greffé du Tribunal de céans ;                                                                                                            |
|                                                                  | CPC : cinq (05) jours pour les frais ;                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                                                  | Trente (30) jours pour les dommages-intérêts ;                                                                                                                                                                                                                          |
|                                                                  | Délai Appel : quinze(15) jours.                                                                                                                                                                                                                                         |
|                                                                  | <b>POUR EXTRAIT CERTIFIE CONFORME</b>                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                                                  | Natitingou, le 16 septembre 2015                                                                                                                                                                                                                                        |
|                                                                  |  <b>LE GREFFIER EN CHEF/PI</b>                                                                                                                                                       |

REPUBLIQUE DU BENIN

COUR D'APPEL DE  
Parakou

Tribunal de Première

Instance de 2<sup>ème</sup> Classe  
de Natitingou

-----  
GREFFE

AFFAIRE :

MP C/

AZONTONDJI Samuel

EZIN Sévérin

PREVENTION :

Chasse illégale

EXTRAIT DELIVRE A  
TITRE DE SIMPLES  
RENSEIGNEMENTS

**EXTRAIT DU JUGEMENT N° 059 / FD2 / 15  
DU 13 AOÛT 2015**

-----  
**CHAMBRE CORRECTIONNELLE**

Par jugement n°059/FD2/2015 du 13 août 2015 rendu par le Tribunal de Première Instance de Natitingou, statuant en matière correctionnelle Flagrant Délit et en premier ressort dans l'affaire MP C/ AZONTONDJI Samuel et EZIN Sévérin, prévenus de Chasse illégale ;

Il a été décidé ce qui suit :

-----LE TRIBUNAL-----

-----PAR CES MOTIFS-----

*Statuant publiquement, contradictoirement en matière correctionnelle Flagrant Délit et en premier ressort ;*

EN LA FORME

Reçoit le Ministère Public en son action ;

AU FOND

Déclare AZONTONDJI Samuel et EZIN Sévérin, les prévenus coupables des faits de chasse illégale mis à leur charge ;

Constate qu'ils sont des délinquants primaires ;

Les condamne en conséquence chacun à vingt quatre (24) mois d'emprisonnement assortis de sursis ;

Les condamne solidairement à trois cent mille (300.000) francs d'amende ferme ;

Les condamne aux frais ;

Reçoit la victime en sa constitution de partie civile ;

Condamne solidairement AZONTONDJI Samuel et EZIN Sévérin, les prévenus, à lui payer la somme de cinq cent mille (500.000) francs CFA à titre de dommages-intérêts, toutes causes de préjudices confondus ;

Ordonne la confiscation des objets mis sous scellé N° 50/15/GT-N du 12 août 2015, pris en charge au Greffe du Tribunal de céans ;

CPC : cinq (05) jours pour les frais ;

Trente (30) jours pour les amendes et dommages-intérêts ;  
Délai Appel : quinze(15) jours.

**POUR EXTRAIT CERTIFIE CONFORME**

Natitingou, le 16 septembre 2015

LE GREFFIER EN CHEF/PI



*[Signature]*

REPUBLIQUE DU BENIN  
COUR D'APPEL DE  
Parakou

*Tribunal de Première*

*Instance de 2<sup>me</sup> Classe  
de Natitingou*

-----  
**GREFFE**

AFFAIRE :

**MP C/**

**GNARIGO Datonga**

PREVENTION :

**Chasse illégale**

**EXTRAIT DELIVRE A  
TITRE DE SIMPLES  
RENSEIGNEMENTS**

**EXTRAIT DU JUGEMENT N° 056 / FD2 / 15  
DU 06 AOUT 2015**

-----  
**CHAMBRE CORRECTIONNELLE**

Par jugement n°056/FD2/2015 du 06 août 2015 rendu par le Tribunal de Première Instance de Natitingou, statuant en matière correctionnelle Flagrant Délit et en premier ressort dans l'affaire MP C/ GNARIGO Datonga, prévenu de Chasse illégale ;

Il a été décidé ce qui suit :

-----LE TRIBUNAL-----

----- PAR CES MOTIFS-----

*Statuant publiquement, contradictoirement en matière correctionnelle Flagrant Délit et en premier ressort ;*

**EN LA FORME**

Reçoit le Ministère Public en son action ;

**AU FOND**

Disqualifie l'infraction de chasse illégale et la requalifie en infraction de circulation illégale dans une aire protégée ;

En conséquence, condamne le prévenu **GNARIGO Datonga** à trente mille (30.000) francs CFA d'amende ;

Le condamne également aux frais ;

Réserve les droits de la victime ;

CPC : cinq (05) jours pour les frais ;

Dix (10) jours pour les amendes ;

Délai Appel : quinze(15) jours.

**POUR EXTRAIT CERTIFIE CONFORME**

Natitingou, le 16 septembre 2015

**LE GREFFIER EN CHEF/PI,**

  
**Toussaint TABE BIO**

REPUBLIQUE DU BENIN

COUR D'APPEL DE  
Parakou

Tribunal de Première

Instance de 2<sup>ème</sup> Classe  
de Natitingou

-----  
GREFFE

AFFAIRE :

MP C/

KOUAGOU Latime

SAMBIENI Sabi

PREVENTION :

Tentative de chasse  
illégal

EXTRAIT DELIVRE A  
TITRE DE SIMPLES  
RENSEIGNEMENTS

**EXTRAIT DU JUGEMENT N° 050 / FD1 / 15  
DU 31 MARS 2015**

-----  
**CHAMBRE CORRECTIONNELLE**

Par jugement n°050/FD1/2015 du 31 mars 2015 rendu par le Tribunal de Première Instance de Natitingou, statuant en matière correctionnelle Flagrant Délit et en premier ressort dans l'affaire MP C/ KOUAGOU Latime et SAMBIENI Sabi, prévenus de Tentative de chasse illégale ;

Il a été décidé ce qui suit :

-----LE TRIBUNAL-----

----- PAR CES MOTIFS-----

*Statuant publiquement, contradictoirement en matière correctionnelle Flagrant Délit et en premier ressort ;*

**EN LA FORME**

Reçoit le Ministère Public en son action ;

**AU FOND**

Constate que les faits de tentative de chasse illégale reprochés aux prévenus KOUAGOU Latime et SAMBIENI Sabi constituent en réalité des faits de circulation illégale dans une aire protégée ;

Condamne en conséquence les prévenus KOUAGOU Latime et SAMBIENI Sabi à soixante dix mille (70.000) francs CFA d'amende ferme chacun ;

Les condamne chacun aux frais ;

Réserve les droits de la victime ;

CPC : cinq (05) jours pour les frais ;

Dix (10) jours pour les amendes ;

Délai Appel : quinze(15) jours.

**POUR EXTRAIT CERTIFIE CONFORME**

Natitingou, le 16 septembre 2015

LE GREFFIER EN CHEF/PI



**TABE BIO**



REPUBLIQUE DU BENIN

COUR D'APPEL DE  
Parakou

*Tribunal de Première*

*Instance de 2<sup>ème</sup> Classe  
de Natitingou*

-----  
GREFFE

AFFAIRE :

MP C/

TCHANNATTI  
Dassihoun

PREVENTION :

**Circulation dans une  
aire protégée**

**EXTRAIT DELIVRE A  
TITRE DE SIMPLES  
RENSEIGNEMENTS**

**EXTRAIT DU JUGEMENT N° 039 / FD1 / 15  
DU 10 MARS 2015**

-----  
**CHAMBRE CORRECTIONNELLE**

Par jugement n°039/FD1/2015 du 10 mars 2015 rendu par le Tribunal de Première Instance de Natitingou, statuant en matière correctionnelle Flagrant Délit et en premier ressort dans l'affaire MP C/ TCHANNATTI Dassihoun, prévenu de Circulation dans une aire protégée ;

Il a été décidé ce qui suit :

-----LE TRIBUNAL-----

----- PAR CES MOTIFS -----

*Statuant publiquement, contradictoirement en matière correctionnelle  
Flagrant Délit et en premier ressort ;*

EN LA FORME

Reçoit le Ministère Public en son action ;

AU FOND

Constate que les faits de circulation dans une aire protégée retenus contre le prévenu TCHANNATTI Dassihoun constituent en réalité le délit de tentative de chasse illégale ;

Retient le prévenu TCHANNATTI Dassihoun dans les liens de la prévention de tentative de chasse illégale ;

Le condamne en conséquence à vingt quatre (24) mois d'emprisonnement assorti de sursis ;

Le condamne aux frais ;

Donne acte à la victime (État Béninois) de ce qu'elle se constitue partie civile et réclame la somme de huit cent mille (800.000) francs CFA d'amende ferme ;

Condamne également le prévenu TCHANNATTI Dassihoun à trois cent mille (300.000) francs CFA d'amende ferme ;

CPC : cinq (05) jours pour les frais ;

Dix (10) jours pour les amendes ;

Délai Appel : quinze(15) jours.

**POUR EXTRAIT CERTIFIE CONFORME**

Natitingou, le 16 septembre 2015

LE GREFFIER EN CHEF/PI



Annexe 11. Mise à fin d'une action publique en 1935

TRIBUNAL CORRECTIONNEL  
de KANDI (Dahomey)

N° 99 du 1<sup>er</sup> quai

LE MINISTÈRE PUBLIC  
CONTRE  
1) Cokossi Woua  
2) Lafia Yawa

AUDIENCE PUBLIQUE DU jeudi 15 Décembre 1955

NATURE DU DÉLIT  
Abattage sans permis  
d'un hippopotame

CONDAMNATION  
Emprisonnement ☒  
Amende ☒

PIÈCES D'EXECUTION  
200 francs le

DÉBIT

Vu pour timbre à  
uniquement à l'audience, le  
15/12/55  
1000 francs  
2) 1000 francs  
1000 francs  
1000 francs  
1000 francs

Entre M. le Juge de Paix à Compétence ~~XXXX~~ limitée étant  
à Kandi du jeudi 15 Décembre mil neuf cent cinquante cinq  
tenue pour les affaires de police correctionnelle, par M. GUILLON Michel  
Président, en présence de M. LANGANFIN Glèlè Joseph  
greffier, a été rendu le jugement ci-après :

Entre M. le Juge de Paix à Compétence ~~XXXX~~ limitée demandeur suivant :  
exploit de Maître Toungoun Oroukpaï; Huissier ad hoc  
à Angaradéhou, en date du 24-11-1955, visé pour timbre et enregistré  
d'une part

Et le nommé s. l. / COKOSSI Woua s.m. né vers 1920 à Toul,  
canton d'Angaradéhou, cercle de Kandi, fils de f. Cokossi  
de Baké, marié un enfant, oul

Opéré  
sur p  
Non comparant à l'audience en personne ;

d'autre part

Signature n° 2

procès-verbaux dressés à la charge des dits pré-  
venu. Ensuite le prévenu a été interrogé.

Puis il a été procédé à l'audition hors la présence l'un d'autres des témoins  
produits par le Ministère public : avant de déposer,  
le dit témoin ont déclaré n'être ni parent, ni allié, ni domestique du prévenu et ont  
prêté serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Le Greffier a tenu note des réponses du prévenu et des dépositions des témoins  
qui ont été faites en ichome et traduites en français par le sieur  
interprète judiciaire assermenté, demeurant à

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Puis le Tribunal, après en avoir délibéré conformément à la loi, a statué en ces  
termes :

Le Tribunal

Attendu qu'il résulte des pièces du dossier preuves et charges suffi-  
santes contre les nommés Cokessi Worou et Lafia Yarou d'avoir à Tchoka, cercle  
de Kandi, le deux septembre 1955, en tout cas depuis un temps non prescrit, ense-  
ble et de concert, abattu sans permis un hippotrague femelle, animal intégrale-  
ment protégé;

Attendu que ces faits constituent le délit de chasse prévue et puni  
par les articles 1er, 23 et 48 et les annexes II et III du Décret du 18 Novembre  
1947;

Mais attendu qu'il ressort de la lettre n° 238/CK du 13-12-1955 de  
M. le Chef du gantonnement forestier de Kandi que les délinquants Cokessi Worou  
et Lafia Yarou ont payé la somme de Dix mille francs représentant le montant de  
la transaction qui leur avait été proposée;

Que dès lors il convient de déclarer l'action publique éteinte à leur  
égard;

PAR CES MOTIFS

Déclare l'action publique éteinte à l'égard des prévenus Cokessi Wo-  
rou et Lafia Yarou par suite du paiement de la transaction avant jugement.



# DÉTAIL DES FRAIS

|                                                 |    |
|-------------------------------------------------|----|
| Timbre et enregistrement du procès-verbal ..... |    |
| Coût de citation à témoin .....                 |    |
| Coût de citation à prévenu .....                |    |
| Répertoire .....                                | 10 |
| Bordereau .....                                 | 3  |
| Mention .....                                   | 5  |
| Taxe de témoin .....                            |    |
| Bulletin n° 1 et 2 .....                        | 24 |
| Duplicata du bulletin .....                     | 8  |
| Extrait Trésor .....                            | 10 |
| Extrait prison .....                            | 20 |
| Timbre de la minute du jugement .....           |    |
| Enregistrement .....                            |    |
| Droit de poste .....                            |    |
| Total .....                                     |    |

Approuvé :

Mot.... Rayé.... Nul....

... ou de charge, qui ne lui auraient été remis qu'à titre de louage, de dépôt, de mandat, de mandatement, de prêt à usage ou pour un travail salarié ou non salarié, à la charge de rendre ou représenter, ou d'en faire un usage ou un emploi déterminé, sera puni des peines portées en l'article 408.

Si l'abus de confiance prévu et puni par le précédent paragraphe a été commis par un officier public ou ministériel ou par un domestique, valet de chambre, élève, clerc, commis, ouvrier, compagnon ou apprenti au préjudice de son maître, la peine sera celle de la réclusion.

Le tout sans préjudice de ce qui est dit aux articles 234, 235 et 256, relativement aux soustractions et enlèvement de deniers, effets ou pièces, commis dans les dépôts publics.

Art. 58 du Code pénal. — Il en sera de même (c'est-à-dire qu'ils seront condamnés au maximum de la peine par la loi et que cette peine pourra être élevée jusqu'au double) pour les condamnés à un emprisonnement de plus d'une année pour délit, qui, dans le même délit, (c'est-à-dire cinq années après l'expiration de cette peine ou sa prescription), seraient reconnus coupables du même délit ou d'un crime devant être puni de l'emprisonnement.

Ceux qui, a ant été antérieurement condamnés à une peine d'emprisonnement de moindre durée commettraient le même délit dans les mêmes conditions de temps seront condamnés à une peine d'emprisonnement qui ne pourra être inférieure au double de celle précédemment prononcée sans toutefois qu'elle puisse dépasser le double du maximum de la peine encourue.

Les délits de vol, escroqueries et abus de confiance seront considérés comme étant au point de vue de la récidive un même délit.

Il en sera de même des délits de vagabondage et de mendicité.

... ou les cas où la peine de l'emprisonnement et celle pénale, si les circonstances paraissent atténuantes, les tribunaux correctionnels sont autorisés même en cas de récidive à réduire l'emprisonnement même au-dessous de 6 jours, et l'amende au-dessous de 10 francs. Ils pourront aussi prononcer séparément l'une ou l'autre de ces peines et même substituer l'amende à l'emprisonnement sans qu'en aucun cas elle puisse être au-dessous des peines de simple police. Dans le cas où l'amende est substituée à l'emprisonnement, si la peine de l'emprisonnement est seule prononcée par l'article dont il est fait application, le maximum de cette amende sera de 3.000 francs.

Art. 52 du Code pénal. — L'exécution des condamnations à l'amende, aux restitutions, aux dommages-intérêts et aux frais pourra être poursuivie par la voie de la contrainte par corps.

Art. 55. — Tous les individus condamnés pour un crime ou pour un même délit seront tenus solidairement des amendes, des restitutions, des dommages-intérêts et des frais.

Art. 394 du Code d'Instruction criminelle. — Tout jugement de condamnation rendu contre le prévenu et contre les personnes civilement responsables du délit, ou contre la partie civile les condamnera aux frais même envers la partie publique. Les frais seront liquidés par même jugement.

Art. 2 de la loi du 22 juillet 1867. — La contrainte par corps est maintenue en matière criminelle, correctionnelle et simple police.

Art. 19 de la loi du 30 décembre 1928. — Par dérogation à l'article 9 de la loi du 22 juillet 1867, la durée de la contrainte par corps pour les amendes et condamnations pécuniaires prévues audit article est ainsi fixée :

En foi de quoi la minute du présent jugement a été signée par le Président et le Greffier d'audience, les jour, mois, an sus dessus.

*[Signature]*

Annexe 12. Typologie des infractions contre la faune, sanctions applicables et procédure

| N° | Infractions                                                                                                                                                                                                                                                                                | Dispositions légales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Nature des infractions et procédure |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| 1  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Introduction</li> <li>▪ Circulation</li> <li>▪ Séjour</li> <li>▪ Campement (dans une aire protégée, sans permis)</li> </ul>                                                                                                                       | <b>Article 152.</b> Quiconque s'introduit, circule, séjourne ou campe dans une aire protégée en dehors des cas permis est puni d'une amende de 30.000 à 70.000.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Contravention (Citation Directe)    |
| 2  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Détention d'animaux sauvages</li> <li>▪ Circulation de trophées ou de dépouille</li> <li>▪ Commercialisation de viande de chasse (sans permis)</li> <li>▪ Abandon des dépouilles</li> <li>▪ Appropriation de trophées ou de dépouilles</li> </ul> | <b>Article 153</b> Est puni d'une amende de 100 000 à 500 000 et/ou d'un emprisonnement de 3 mois à 3 ans quiconque : <ul style="list-style-type: none"> <li>- détient des animaux sauvages sans le permis requis ;</li> <li>- fait circuler des trophées ou des dépouilles sans certificat d'origine ;</li> <li>- commercialise de la viande de chasse en dehors des cas permis ;</li> <li>- abandonne une dépouille en dehors des cas de force majeure ;</li> <li>- s'approprie les trophées ou dépouilles d'animaux trouvés morts ou tués pour cause de légitime défense ou au cours de battues administratives.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Délits (Flagrant délit)             |
| 3  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Chasse</li> <li>▪ Capture</li> <li>▪ Élevage d'animaux sauvages</li> <li>▪ Commercialisation des animaux sauvages ou leurs trophées et dépouille (sans permis)</li> <li>▪ Destruction ou disparition des produits de la faune</li> </ul>          | <b>Article 154.</b> Est puni d'une amende de 300 000 à 800 000 et/ou d'un emprisonnement de 6 mois à 5 ans quiconque : <ul style="list-style-type: none"> <li>- chasse ou capture des animaux sauvages sans les permis ou dans les lieux interdits, en excédant des latitudes d'abattage ou de capture autorisées, en utilisant des armes, moyens ou engins prohibés, ou sans assurance lorsque celle-ci est obligatoire ;</li> <li>- chasse des femelles en gestation, des animaux suités ou jeunes ;</li> <li>- ramasse des œufs ou détruit des nids d'animaux sauvages dans les zones protégées ;</li> <li>- importe, exporte, réexporte ou commercialise des animaux sauvages ou leurs trophées et dépouilles en dehors des cas permis ;</li> <li>- détruit, endommage ou fait disparaître des produits de la faune qui ont été appréhendés en situation irrégulière ;</li> <li>- élève des animaux sauvages en infraction à la présente loi et à ses textes d'application.</li> </ul> | Délits (Flagrant de Délit)          |
| 4  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Exercice de la profession de guide</li> </ul>                                                                                                                                                                                                     | <b>Article 155.</b> Est puni d'une amende de 50 000 à 1 000 000 et/ou d'un                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Délits (Flagrant de Délit)          |



|   |                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                          |
|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Introduction ou lâcher d'animaux sauvages</li> <li>▪ Exercice d'activités économiques</li> <li>▪ (sans licence ou permis)</li> </ul> | emprisonnement de 6 mois à 5 ans quiconque :<br>- fait acte de guide de chasse sans licence professionnelle ou sans assurance ;<br>- introduit et procède au lâcher d'animaux sauvages non naturellement représentés sans y être autorisé ;<br>- se livre dans une aire protégée à toute activité agricole, forestière, pastorale, piscicole ou minière interdite, y commet tout acte nuisible, prohibé ou y introduit une arme en dehors des cas permis.                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                          |
| 5 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obstruction à l'activité d'agent forestier (1)</li> <li>▪ Coups mortels (2)</li> </ul>                                               | <p><u>Article 164. (1)</u> Quiconque fait volontairement obstacle à l'accomplissement des devoirs des agents forestiers est puni d'une amende de 50.000 à 500.000 et/ou d'un emprisonnement de 3 mois à 3 ans.</p> <p><b>(2)</b> En cas de coups volontaires ayant entraîné la mort d'un agent forestier dans l'exercice de ses fonctions, la procédure criminelle est appliquée.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Délits (Flagrant de Délit) <b>(1)</b><br><br>Crime (flagrance ou instruction) <b>(2)</b> |
| 6 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Outrage à agent</li> </ul>                                                                                                           | <p><u>Article 139.</u> L'outrage est toute humiliation qu'on fait subir à un agent forestier assermenté dans l'exercice de ses fonctions.</p> <p>Sont considérés comme outrages à un agent forestier assermenté, tous propos injurieux tels que : bandits, voleurs armés, malfrats ou toute autre injure grave ; les voies de fait ; d'arracher les attributs de la fonction tels que les galons, les bérets etc. la confiscation des armes et munitions de guerre mises à sa disposition par l'Etat et ou autres faits assimilés. Amende 4000 à 48.000 et / ou emprisonnement de 6 jours à un mois <b>ou</b> Amende 4000 à 120.000 et / ou emprisonnement de 15 jours à 3 mois</p> | Délits (Flagrant de Délit)                                                               |

Source : Conçu à partir de la loi sur la faune

## Annexe 13. Accord de partenariat tripartite

# ACCORD DE PARTENARIAT

### ENTRE :

- Les Communes de Matéri (B.P. Tél. ) et de Tanguéta (B.P. Tél. ) représentées respectivement par SAMBIENI Adolphe et SIMBA Bio Kouagou,
- Les Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune (AVIGREF-) Pendjari – BP 32 Tanguéta : Téléphone/Fax : 23 83 01 54, représentées par le Président du Bureau de l'Union, Monsieur DJATTO YEMPABOU Djaléni.

### ET

- La Direction du Parc National de la Pendjari représentant du Centre National de Gestion des Réserves de Faune (CENAGREF) BP 32–Téléphone/fax : 23 83 00 65, Tanguéta, (Bénin) représentée par son Directeur, Monsieur TIOMOKO Ali Djafarou

### 1. CONTEXTE

Depuis 1990, la République du Bénin a révisé sa vision de gestion des aires protégées en se lançant dans une approche de cogestion de ses deux réserves. Cette approche entérinant les statuts des réserves de biosphères prônés par le MAB-UNESCO associe les gestionnaires initiaux et les populations riveraines pour la conservation des ressources des parcs. Cette formule qui a démarré 1994 avant l'avènement de la décentralisation a fortement impliqué les communautés riveraines représentées au niveau décisionnel par l'AVIGREF surtout à la Réserve de Biosphère de la Pendjari qui s'est de ce fait placée comme l'une des réserves les mieux protégées dans la sous région.

Ainsi, la cogestion a noué un solide partenariat entre le CENAGREF et les AVIGREF et a permis à ces dernières d'asseoir une meilleure organisation et d'amorcer leur professionnalisation dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, devenant ainsi un véritable modèle qui fait écho dans la sous région.

Avec l'avènement de la décentralisation qui confère aux communes des responsabilités dans la gestion des ressources naturelles de leurs territoires de compétence, les AVIGREF et le CENAGREF se sont engagés dans la recherche d'une véritable synergie entre les différents acteurs afin de poursuivre la capitalisation des expériences réussies des AVIGREF et de permettre aux communes de jouer leur partition dans la protection des ressources du parc en saisissant en même temps les opportunités que ce domaine protégé offre pour le développement local.

C'est l'objet du présent accord de partenariat qui vise essentiellement la protection et la gestion rationnelle de la faune et de la flore dans la Réserve de Biosphère de la Pendjari et toutes ses zones connexes et la sauvegarde des intérêts des communautés riveraines.

#### **Article 1 : Objet**

Les communes, les AVIGREF et le CENAGREF conviennent de s'engager pour la conservation de la Réserve de Biosphère de la Pendjari dans le souci de lui assurer une gestion durable,

#### **Article 2 : Durée**

La durée du présent accord est illimitée tant que chacune des parties respecte ses clauses. Il pourrait être éventuellement revu si toutes les parties signataires en conviennent en faveur de la conservation.

#### **Article 3 : Droits et Obligations des AVIGREF**

Dans le cadre de la mise en œuvre des plans de travail élaborés en commun par les parties contractantes, les AVIGREF s'engagent à :

- Organiser statutairement les réunions du cadre de concertation;
- apporter les mesures de correction réclamées par les différentes évaluations ou de contrôle d'avancement de l'exécution des clauses ;
- s'impliquer activement dans la planification et la mise en œuvre des activités des plans d'investissement annuel (PAI) des communes;
- œuvrer pour la mobilisation d'autres ressources ainsi que la participation de ses membres pour le financement et le soutien des PAI ;
- Suivre l'exécution des fonds AVIGREF mis de commun accord au profit des investissements dans les villages riverains à la réserve ;
- Porter à la connaissance des communes des mesures les obligeant à œuvrer pour la conservation (création des Réserves Villageoises de Chasse Autogérée-REVICA/Réserves Naturelles Communales, Promotion du tourisme et de l'hôtellerie, contrôle de la chasse traditionnelle dans la zone cynégétique et dédommagement des dégâts causés par les animaux sauvages).

#### **Article 4 : Droits et Obligation des Communes**

Les Communes s'engagent à :

- fournir l'appui politique nécessaire aux AVIGREF pour la conservation (création des Réserves Villageoises de Chasse Autogérée-REVICA/Réserves Naturelles Communales, Promotion du tourisme et de l'hôtellerie, contrôle de la chasse traditionnelle dans la zone cynégétique, dédommagement des dégâts causés par les animaux sauvages et gestion de l'espace Zone d'Occupation Contrôlée-ZOC);
- financer uniquement les actions qui ont été retenues selon les besoins tout en indiquant les sources de financement ;
- mettre les fonds d'investissement des AVIGREF prioritairement dans les villages riverains à la Réserve étant entendu que ce fonds devrait en principe revenir à ses villages. En cas d'investissement dans un village non riverain, le financement doit être motivé et justifié par rapport à l'objectif de conservation de la RPB
- assister activement et de façon régulièrement aux réunions du cadre de concertation entre AVIGREF – Communes – CENAGREF ;

A cet effet, elles ont le droit de :

- rappeler l'AVIGREF en cas de non respect des clauses

- demander au cadre de concertation AVIGREF – Communes - CENAGREF, en cas de besoin, de commettre des audits financiers sur la gestion des AVIGREF.

#### **Article 5 : Droits et Obligation de la DPNP**

Le CENAGREF s'engage à :

- tout mettre en œuvre pour faciliter et entretenir la collaboration engendrée à travers le présent accord ;
- fournir l'appui conseil nécessaire aux AVIGREF et aux communes dans le cadre de la conservation,
- veiller toutefois à ce que les actions à mener soient compatibles avec les objectifs de conservation.

#### **Article 6 : modalités de répartition des fonds**

Les fonds sont répartis pour le moment selon l'entité commune selon les décisions du Cadre de concertation. Les fonds versés aux communes représentent les 20% des fonds à répartir dans les villages.

Les fonds sont versés à la recette perception des communes de Matéri et de Tanguiéta dans livres destinés aux investissements dans les communes.

#### **Article 7 : Dispositions diverses**

Les conflits qui résulteraient de l'application du présent contrat seront traités en amiable. Toutefois si une partie ne remplissait pas convenablement ses obligations liées à l'application du présent contrat, l'autre partie a le droit de rappel, de suspension en cas de récidive et de rupture en cas de persistance sans qu'il n'y ait de dommages.

Fait à Tanguiéta, le 02 novembre 2009

Le Maire de Tanguiéta

Le Maire de Matéri

**Kouagou Bio SIMBA**

Le Président de l'U-AVIGREF

**Adolphe SAMBIEN**

Le Directeur du Parc  
National de la Pendjari

**Djaléni YEMPABOU DJATTO**

**DiafarouAli TIOMOKO**

## Annexe 14. Procès-verbal de réunion de concertation entre AVIGREF/Pendjari-W et le CENAGREF

### Procès verbal de la réunion de concertation entre AVIGREF/Pendjari-W et le CENAGREF

L'an deux mil onze et le jeudi 21 juillet, a eu lieu à la salle de conférence de la Direction Générale du CENAGREF à Cotonou, la réunion de concertation entre les AVIGREF Pendjari/W et le CENAGREF conformément à la résolution 5 du Conseil d'Administration du 31 janvier 2011, relative à l'élargissement des 30 % à toutes les recettes, stipulée ainsi qu'il suit : « il est demandé aux AVIGREF et au CENAGREF d'échanger sur les différentes possibilités qui s'offrent et leurs impacts financiers ; le compte rendu devant être fait à la prochaine session ».

Etaient présents :

- 1- DJATTO Y. Djaléni (Président U-AVIGREF/Pendjari)
- 2- KIANSI Yantibossi (SE U-AVIGREF/Pendjari)
- 3- TIOMOKO Ali Djafarou (DPNP)
- 4- BALLO Codjo Martial (DPNW)
- 5- YEHOUEYOU TESSI Jean (DG/CENAGREF)
- 6- KIDJO Ferdinand Claude (RCT/CENAGREF)
- 7- ADJAKPA ABILE Placide (CEP/CENAGREF)

Etaient absents, les représentants de l'U-AVIGREF W pour diverses raisons.

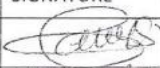
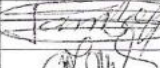
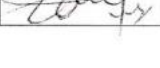
Au début de la séance, dans son introduction, le DG/CENAGREF a souhaité la bienvenue aux uns et aux autres et rappelé le contexte de la présente réunion. Il a ensuite demandé une concertation apaisée.

Suite à cette introduction, la parole a été donnée aux AVIGREF qui ont fait un exposé rappelant le principe d'élargissement des 30 % à toutes les recettes. Après des débats sur la présentation des AVIGREF, le principe de l'élargissement a été retenu. Il sera mis en œuvre à partir de la saison 2011-2012. Les dispositions doivent être prises dans les meilleurs délais par le CENAGREF pour la finalisation du projet d'arrêté interministériel portant fixation des redevances en application des règlements de l'exercice de la chasse et du tourisme de vision en République du Bénin, pour permettre un équilibre des recettes.

En divers, les AVIGREF de la Pendjari ont exprimé leur disponibilité à accompagner leur homologue du W pour accroître leur performance.

La séance qui a démarré à 15H48 a été levée à 18H38.

Ont signé :

| N° | NOM ET PRENOMS         | STRUCTURE                    | SIGNATURE                                                                            |
|----|------------------------|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 01 | DJATTO Y. Djaléni      | Président U-AVIGREF/Pendjari |  |
| 02 | KIANSI Yantibossi      | SE U-AVIGREF/Pendjari        |  |
| 03 | TIOMOKO Ali Djafarou   | DPNP                         |  |
| 04 | BALLO Codjo Martial    | DPNW                         |  |
| 05 | YEHOUEYOU Jean TESSI   | DG/CENAGREF                  |  |
| 06 | KIDJO Ferdinand Claude | RCT/CENAGREF                 |  |
| 07 | ADJAKPA ABILE Placide  | CEP/CENAGREF                 |  |



Annexe 15. Convention de mise à disposition des terres



**REPUBLIQUE DU BENIN**  
-----000-----  
**COMMUNAUTE FORESTIERE DU MOYEN - OUEME**  
-----000-----  
**ETABLISSEMENT PUBLIC DE COOPERATION INTERCOMMUNALE "EPCI"**  
-----000-----  
**DIRECTION DES SERVICES INTERCOMMUNAUX (DSI)**  
-----000-----

Décret de création n°: 2015-586 du 18 novembre 2015

**CONVENTION DE MISE A DISPOSITION DES TERRES COMMUNAUTAIRES ET  
PRIVEES POUR L'AMENAGEMENT PARTICIPATIF DES RESSOURCES  
FORESTIERES DU MOYEN-OUEME**

Commune de

.....

Forêt naturelle de

.....

| Village(s) ayant(s) droit | Arrondissement(s) |
|---------------------------|-------------------|
| 1.                        |                   |
| 2.                        |                   |
| 3.                        |                   |
| 4.                        |                   |
| 5.                        |                   |

**Article 1 : Identification des Parties**

La présente Convention est établie entre :

- Le Collectif des ayants droit des terres communautaires et privées de la forêt ..... situées sur le(s) terroir(s) du/des village(s) de ....., désigné sous le vocable "le Collectif", représenté par ses mandataires, conformément au procès-verbal de constitution et de désignation d'une part ;  
ET
- La Communauté Forestière du Moyen-Ouémé, ci-après désignée "la CoForMO", représentée par le Maire de la Commune de ..... d'autre part.

**Article 2 : Objet de la Convention**

Par la présente Convention, le Collectif met à la disposition de la CoForMO qui les accepte, les terres appartenant à ses membres, pour la gestion durable de la forêt

.....

Une synthèse du Plan d'Aménagement Participatif Forestier (PAPF) est jointe en annexe 1, et fait partie intégrante de la présente Convention.

### **Article 3 : Identification de la forêt**

Le périmètre et la superficie de la forêt naturelle ..... sont respectivement de ..... et de .....

Pour les autres caractéristiques de la forêt, se référer au PAPF (annexe 1) et à la carte de la forêt en annexe 2.

### **Article 4 : Durée de la Convention**

La présente Convention est conclue pour une durée de vingt (20) ans en vue de la mise en œuvre du Plan d'aménagement Participatif Forestier (PAPF). Cette période commence en (mois et année)..... et prend fin en (mois et année).....

La Convention est renouvelable d'accord Parties.

### **Article 5 : Conditions de la Convention**

Les terres mises à la disposition de la CoForMO dans le cadre de la présente Convention, restent et demeurent la propriété inaliénable des ayants droit, et ne doivent sous aucun prétexte changer de destination pendant toute la durée de la Convention.

En cas de changement de propriétaire pour une parcelle, le nouvel ayant droit, quel que soit le mode d'accès à la propriété (héritage, achat, scission, etc.), se substitue au précédent pour tous les engagements pris par lui au sein du collectif.

### **Article 6 : Obligations des Parties**

Dans le cadre de la présente Convention :

- le Collectif s'oblige à:
  - respecter scrupuleusement les clauses de la Convention ;
  - mettre librement ses terres à disposition afin de faciliter les opérations d'aménagement participatif des massifs forestiers;
  - respecter les modalités de mise en œuvre du plan d'aménagement participatif forestier ;
  - participer activement à l'exécution des actions prévues dans le PAPF ;
  - reconnaître les droits acquis aux termes de la présente Convention, en cas de changement de statut juridique de la CoForMO pendant la durée contractuelle.
- la CoForMO s'oblige à:
  - respecter scrupuleusement les clauses de la Convention ;
  - assurer les conditions favorables à la mise en œuvre efficace et efficiente du plan d'aménagement ;
  - respecter les modalités de mise en œuvre du plan d'aménagement ;
  - garantir au Collectif, les avantages sociaux et économiques issus de la mise en œuvre du PAPF ;
  - restituer au Collectif, les terres mises à sa disposition, en cas de non-renouvellement de la présente Convention.

### **Article 7 : Prérogatives des Parties**

La CoForMO, aux termes de la présente Convention, dispose de terres mises à sa disposition sans réserve aucune du collectif, aux fins de la gestion durable de la forêt ....., au cours de la durée de validité de la Convention.

Le Collectif, aux termes de la présente Convention, bénéficie de 15% des revenus issus de la mise en œuvre du plan d'aménagement participatif, conformément à la clé de répartition adoptée par les parties prenantes à la cogestion de la forêt. La clé de répartition est jointe en annexe 3 et fait partie intégrante de la présente Convention.

### **Article 8 : Règlement des litiges**

Pour tous litiges pouvant survenir au cours de l'exécution de la présente Convention, les Parties recourent à un règlement à l'amiable. En cas d'échec, les Parties saisissent le tribunal territorialement compétent.

### **Article 9 : Dispositions diverses**

La présente Convention n'est susceptible de modification que de commun accord entre les deux Parties. Pour tout ce qui n'est pas précisé dans la présente Convention, référence est faite aux dispositions des textes de lois et règlements en vigueur en la matière en République du Bénin.

Fait à ..... le .....

En x x x (- -) exemplaires<sup>486</sup> originaux

Pour le Président de la CoForMO,  
Le Maire de la Commune de  
.....  
(Signature, Nom et Prénoms, Cachet)

.....

Lu et approuvé  
Le Président de la SVGF,  
(Signature, Nom et Prénoms, Cachet)

.....

Pour le Collectif,  
Signature

Nom et Prénoms  
Mandataire pour les terres communautaires

Signature

Nom et Prénoms  
Mandataire pour les terres des collectivités  
familiales

Signature

Nom et Prénoms  
Mandataire pour les terres des collectivités  
familiales

Signature

Nom et Prénoms  
Mandataire pour les terres des collectivités  
familiales

---

<sup>486</sup> Un exemplaire pour le Collectif, un pour la CoForMO, un pour la Mairie, et un pour la Section Villageoise Gestion Foncière (SVGF).

Signature

Nom et Prénoms

Mandataire pour les terres des collectivités  
familiales

Signature

Nom et Prénoms

Mandataire pour les terres individuelles

**Annexes de la Convention:**

- 1- Synthèse du Plan d'Aménagement Participatif de la forêt communautaire;
- 2- Carte de la forêt communautaire (Unité d'Aménagement);
- 3- Clé de répartition des revenus issus de l'aménagement.



Ann

Verbal de réunion de constitution des ayants droit

REPUBLIQUE DU BENIN

COMMUNAUTÉ FORESTIÈRE DU MOYEN - OUÈME

ETABLISSEMENT PUBLIC DE COOPERATION INTERCOMMUNALE "EPCI"

DIRECTION DES SERVICES INTERCOMMUNAUX (DSI)

Décret de création n°: 2015-586 du 18 novembre 2015

## ANNEXE 2 :

### PROCES-VERBAL DE LA REUNION DE CONSTITUTION DU COLLECTIF DES AYANTS DROIT DES TERRES COMMUNAUTAIRES ET PRIVEES ET DE DESIGNATION DE LEURS MANDATAIRES POUR L'AMENAGEMENT PARTICIPATIF DES RESSOURCES FORESTIERES DU MOYEN-OUÈME

Commune de .....

Forêt naturelle de .....

| Village (s) ayant(s) droit | Arrondissement (s) |
|----------------------------|--------------------|
| 1.                         |                    |
| 2.                         |                    |
| 3.                         |                    |
| 4.                         |                    |
| 5.                         |                    |

L'an deux mil ..... et le ..... s'est tenue à ..... du village de ....., sous la présidence du Chef de Village, Président de la Section Villageoise de Gestion Foncière (SVGF), la réunion des ayants droit des terres communautaires et privées de la forêt ....., en vue d'une part, de se constituer en Collectif et, d'autre part, de désigner des mandataires pour les représenter dans le cadre de l'établissement avec la Communauté Forestière du Moyen-Ouémé (CoForMO), d'une Convention de mise à disposition des terres forestières pour un aménagement participatif de ladite forêt.

La séance a été consacrée aux points suivants :

- Identification des ayants droit des terres et de leurs droits pour la constitution du Collectif;
- Désignation des mandataires du Collectif.

A l'issue des échanges, les participants à la séance ont :

- Etabli la liste des ayants droit des terres communautaires et privées de la forêt ..... ;
- Créé le Collectif des ayants droit des terres communautaires et privées de la forêt ..... en vue de sa gestion durable ;
- Désigné ainsi qu'il suit les mandataires<sup>487</sup> du Collectif pour agir au nom dudit Collectif dans le cadre des relations avec la Communauté Forestière du Moyen-Ouémé (CoForMO) :

| N° | Statut                                               |   | Nom et Prénoms | Villages | Arrondissement |
|----|------------------------------------------------------|---|----------------|----------|----------------|
| A  | Représentant des terres communautaires               |   |                |          |                |
| B  | Représentant des terres des collectivités familiales | 1 |                |          |                |
|    |                                                      | 2 |                |          |                |
|    |                                                      | 3 |                |          |                |
| C  | Représentant des terres individuelles                | 1 |                |          |                |
|    |                                                      | 2 |                |          |                |
|    |                                                      | 3 |                |          |                |

- Décidé que les mandataires<sup>487</sup> ont l'obligation de rendre systématiquement compte de leurs

<sup>487</sup> Un représentant des terres communautaires, un représentant pour les collectivités familiales, un



activités aux membres, et de les consulter pour toute décision importante.

**Ont signé :**

Signature

Signature

Nom et Prénoms.....

Nom et Prénoms.....

Mandataire pour les terres communautaires

Mandataire pour les terres des collectivités familiales

Signature

Signature

Nom et Prénoms.....

Nom et Prénoms.....

Mandataire pour les terres communautaires

Mandataire pour les terres des collectivités familiales

Signature

Le Président de la SVGF  
(Signature, Nom, Prénoms et Cachet)

Nom et Prénoms.....

Mandataire pour les terres individuelles

.....

**Liste des ayants droit des terres communautaires et privées dans la forêt**

| N° | Nom et Prénoms<br>Statut | Statut | Signature |
|----|--------------------------|--------|-----------|
| 1  |                          |        |           |
| 2  |                          |        |           |
| 3  |                          |        |           |
| 4  |                          |        |           |
| .  |                          |        |           |
| .  |                          |        |           |
| .  |                          |        |           |

---

représentant pour les propriétaires individuels.



Annexe 17. Modèles techniques pour opérationnaliser un tribunal de conciliation

- 1) Modèle de requête adressée au président du tribunal de conciliation par une personne physique contre une autre personne physique

Nom et prénoms

Profession

Domicilié au quartier ...commune de...

De nationalité .....

A

Monsieur le Président du Tribunal de Conciliation

Commune de ..... (Bénin)

**Objet :** Demande de conciliation

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de solliciter auprès de l'institution dont vous avez la charge, une conciliation au sujet d'un litige foncier m'opposant à Monsieur (Nom et Prénom), téléphone (numéro du téléphone) domicilié à (quartier/village) commune de.....(nom de la commune).

L'immeuble objet du litige d'une superficie approximative de...( ha, ca) est situé dans le (quartier ou village) commune de..... Il est limité au Nord par ....., au sud par..., à l'Est par .... et à l'Ouest par....

A toutes fins utiles, je joins à ma présente requête, une copie des pièces à l'appui de ma prétention.

Dans l'espoir qu'une suite favorable sera donnée à ma présente requête, je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, mes salutations cordiales.

Fait à ,..... le .....

Signature (ou empreintes digitales)

**Nom et Prénoms**

**Pièces jointes : (par exemple)**

- *Attestation de détention coutumière*
- *Convention de vente*
- *Autre*

2) Modèle de requête adressée au président du tribunal de conciliation par une personne physique contre une collectivité familiale

Nom et prénoms

Profession

Domicilié au quartier ...commune de...

De nationalité.....

A

Monsieur le Président du Tribunal de Conciliation

Commune de ..... (Bénin)

**Objet :** Demande de conciliation

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de solliciter auprès de l'institution dont vous avez la charge, une médiation au sujet d'un litige foncier m'opposant à la collectivité familiale (dénomination) domicilié à (quartier/village) commune de.....(nom de la commune), et représentée par Monsieur (Nom et Prénom), téléphone (numéro du téléphone).

L'immeuble objet du litige d'une superficie approximative de...( ha, ca) est situé dans le (quartier ou village) commune de..... Il est limité au Nord par ....., au sud par..., à l'Est par ..... et à l'Ouest par....

A toutes fins utiles, je joins à ma présente requête, une copie des pièces à l'appui de ma prétention.

Dans l'espoir qu'une suite favorable sera donnée à ma présente requête, je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, mes salutations cordiales.

Fait à,....., le .....

Signature (ou empreintes digitales)

xx

**Nom et Prénoms**

**Pièces jointes :** (par exemple)

- *Attestation de détention coutumière*
- *Convention de vente*
- *Autre*

3) Modèle de requête adressée au président du tribunal de conciliation par une personne morale contre une collectivité familiale

Forme

Dénomination

Siège social

Organe légalement chargé de la représentation

A

Monsieur le Président du Tribunal de Conciliation

Commune de ..... (Bénin)

**Objet :** Demande de conciliation

Monsieur le Président,

Je soussigné (nom et prénom), représentant légal de (dénomination de la personne morale) agissant en qualité de ....., sollicite auprès de l'institution dont vous avez la charge, une médiation au sujet d'un litige foncier opposant ma structure à la collectivité familiale (dénomination) domicilié à (quartier/village) commune de.....(nom de la commune), et représentée par Monsieur (Nom et Prénom), téléphone (numéro du téléphone).

L'immeuble objet du litige, d'une superficie approximative de...( ha, ca) est situé dans le (quartier ou village) commune de..... Il est limité au Nord par ....., au sud par....., à l'Est par ..... et à l'Ouest par....

A toutes fins utiles, je joins à ma présente requête, une copie des pièces à l'appui de ma prétention.

Dans l'espoir qu'une suite favorable sera donnée à ma présente requête, je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, mes salutations cordiales.

Fait à ....., le.....

Signature (ou empreintes digitales)

xx

**Nom et Prénoms**

**Pièces jointes : (par exemple)**

- *Attestation de détention coutumière*
- *Convention de vente*
- *Autre*



4) Modèle de convocation des parties à un différend foncier rural

|                                                                                                                                                                                               |                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Tribunal de conciliation de ....                                                                                                                                                              | Le Président du Tribunal                   |
|                                                                                                                                                                                               | A                                          |
|                                                                                                                                                                                               | Monsieur x (Nom et Prénom), village de.... |
| N° ....                                                                                                                                                                                       |                                            |
| Objet : Affaire x contre y                                                                                                                                                                    |                                            |
| Monsieur,                                                                                                                                                                                     |                                            |
| Dans le cadre de l'affaire vous opposant à Monsieur (Nom et Prénom), village de..., vous êtes convoqués à l'audience du tribunal de conciliation le (date, mois, année) à ...heures précises. |                                            |
| En vue de faciliter la procédure de conciliation, vous voudriez vous munir de vos pièces à l'appui de vos prétentions et prévoir au moins deux témoins.                                       |                                            |
|                                                                                                                                                                                               | Fait à....., le .....                      |
|                                                                                                                                                                                               | Le Président du tribunal                   |
|                                                                                                                                                                                               | Signature                                  |
|                                                                                                                                                                                               | Nom et prénom                              |

REPUBLIQUE DU BENIN  
DEPARTEMENT DU BORGOU  
TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE  
TRIBUNAL DE CONCILIATION

**PROCES-VERBAL DE CONCILIATION n°....**

**COMPOSITION DU TRIBUNAL DE CONCILIATION**  
Président : .....  
Assesseurs : 1).....  
                  2).....  
Secrétaire : .....

**IDENTIFICATION DES PARTIES AU DIFFEREND**  
Nom, prénoms et domicile du demandeur : .....  
Nom, prénoms et domicile du défendeur : .....

**IDENTIFICATION DES TEMOINS DU DEMANDEUR**  
Nom, prénoms et domicile témoin 1  
.....  
Nom, prénoms et domicile Témoin 2 : .....

**IDENTIFICATION DES TEMOINS DU DEFENDEUR**  
Nom, prénoms et domicile témoin 1  
.....  
Nom, prénoms et domicile Témoin 2 : .....

**OBJET DU DIFFÉREND** (description de l'immeuble)  
.....  
.....

**PRÉTENTION DES PARTIES**  
Prétention du demandeur  
.....  
.....  
.....  
Prétention du défendeur  
.....  
.....  
.....

**DÉCLARATION DES TÉMOINS**  
Déclaration des témoins du demandeur  
Témoin 1 : .....  
.....  
.....  
Témoin 2 : .....  
.....  
.....  
Déclaration des témoins du défendeur  
Témoin 1 : .....  
.....  
.....  
Témoin 2 : .....  
.....  
.....

**CONTENU DE L'ARRANGEMENT INTERVENU**  
.....  
.....  
.....

Date et lieu de la conciliation

|                                                |                                                |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Signature du Président du TC                   | Signature de Secrétaire du TC                  |
| Signature ou empreintes digitales du demandeur | Signature ou empreintes digitales du défendeur |
| Signature ou empreintes digitales du témoin1   | Signature ou empreintes digitales du témoin 1  |
| Signature ou empreintes digitales du témoin1   | Signature ou empreintes digitales du témoin 1  |

REPUBLIQUE DU BENIN  
 DEPARTEMENT DU BORGOU  
 TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE  
 TRIBUNAL DE CONCILIATION

**PROCES-VERBAL DE CONCILIATION n°....**

**COMPOSITION DU TRIBUNAL DE CONCILIATION**  
 Président : .....  
 Assesseurs : 1).....  
                   2).....  
 Secrétaire : .....

**IDENTIFICATION DES PARTIES AU DIFFEREND**  
 Nom, prénoms et domicile du demandeur : .....  
 Nom, prénoms et domicile du défendeur : .....

**IDENTIFICATION DES TEMOINS DU DEMANDEUR**  
 Nom, prénoms et domicile témoin 1 .....  
 Nom, prénoms et domicile Témoin 2 : .....

**IDENTIFICATION DES TEMOINS DU DEFENDEUR**  
 Nom, prénoms et domicile témoin 1 .....  
 Nom, prénoms et domicile Témoin 2 : .....

**OBJET DU DIFFÉREND** (description de l'immeuble)  
 .....  
 .....

**PRÉTENTION DES PARTIES**  
 Prétention du demandeur .....  
 Prétention du défendeur .....

**DÉCLARATION DES TÉMOINS**  
 Déclaration des témoins du demandeur  
 Témoin 1 : .....  
 Témoin 2 : .....  
 Déclaration des témoins du défendeur  
 Témoin 1 : .....  
 Témoin 2 : .....

**CONTENU DE L'ARRANGEMENT INTERVENU**  
 Points d'accord : .....  
 Points de désaccord : .....

Date et lieu de la tentative de conciliation

|                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Signature du Président du TC<br><br>Signature ou empreintes digitales du demandeur<br><br>Signature ou empreintes digitales du témoin1<br><br>Signature ou empreintes digitales du témoin1 | Signature de Secrétaire du TC<br><br>Signature ou empreintes digitales du défendeur<br><br>Signature ou empreintes digitales du témoin 1<br><br>Signature ou empreintes digitales du témoin 1 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

REPUBLIQUE DU BENIN  
 DEPARTEMENT DU BORGOU  
 TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE  
 TRIBUNAL DE CONCILIATION

**PROCES-VERBAL DE NON-CONCILIATION n°....**

**COMPOSITION DU TRIBUNAL DE CONCILIATION**  
 Président : .....  
 Assesseurs : 1).....  
 2).....  
 Secrétaire : .....

**IDENTIFICATION DES PARTIES AU DIFFEREND**  
 Nom, prénoms et domicile du demandeur : .....  
 Nom, prénoms et domicile du défendeur : .....

**IDENTIFICATION DES TEMOINS DU DEMANDEUR**  
 Nom, prénoms et domicile témoin 1 .....  
 Nom, prénoms et domicile Témoin 2 : .....

**IDENTIFICATION DES TEMOINS DU DEFENDEUR**  
 Nom, prénoms et domicile témoin 1 .....  
 Nom, prénoms et domicile Témoin 2 : .....

**OBJET DU DIFFÉREND** (description de l'immeuble)  
 .....  
 .....

**PRÉTENTION DES PARTIES**  
 Prétention du demandeur .....  
 Prétention du défendeur .....

**DÉCLARATION DES TÉMOINS**  
 Déclaration des témoins du demandeur  
 Témoin 1 : .....  
 Témoin 2 : .....  
 Déclaration des témoins du défendeur  
 Témoin 1 : .....  
 Témoin 2 : .....

**CONTENU DE L'ARRANGEMENT INTERVENU**  
 Points d'accord : ..... Néant.....  
 Points de désaccord : .....

Date et lieu de la conciliation

|                                                |                                                |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Signature du Président du TC                   | Signature de Secrétaire du TC                  |
| Signature ou empreintes digitales du demandeur | Signature ou empreintes digitales du défendeur |
| Signature ou empreintes digitales du témoin1   | Signature ou empreintes digitales du témoin 1  |
| Signature ou empreintes digitales du témoin1   | Signature ou empreintes digitales du témoin 1  |

Annexe 18. Typologie des infractions au code pastoral

| <b>Infractions</b>                                                                                                                                                                                                     | <b>Fondement Juridique</b> | <b>Sanctions</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Laisser ses animaux divaguer, dégrader ou causer des déprédations aux récoltes, pâturages artificiels, champs ou plantations d'autrui                                                                                  | Art. 93                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Emprisonnement de trois mois à douze mois</li> <li>▪ Amende de 50.000 à 300.000</li> </ul>                                                                                                                                                                          |
| Procéder au défrichement et à la mise en culture des couloirs et des zones réservés au pâturage, des axes et pistes de transhumance, des aires de repos, des marchés à bétail et des points de rassemblement du bétail | Art.95                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Emprisonnement de trois mois à six mois</li> <li>▪ Amende de 100.000 à 500.000 FCFA (ou de l'une de ces deux peines seulement)</li> </ul>                                                                                                                           |
| Altération d'équipements agricoles, d'infrastructures pastorales, de logements d'agriculteurs ou de gardiens de bétail                                                                                                 | Art.96                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Emprisonnement d'un mois à douze mois</li> <li>▪ Réparation civile</li> </ul>                                                                                                                                                                                       |
| Coups et blessures volontaires sur les animaux d'autrui                                                                                                                                                                | Art.97                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Amende de 50.000 à 200.000 FCFA</li> <li>▪ Réparation civile</li> </ul>                                                                                                                                                                                             |
| Tuer un animal appartenant à autrui                                                                                                                                                                                    | Art.98 al.1                | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Emprisonnement de deux mois à six mois</li> <li>▪ Amende de 100.000 à 500.000 (ou de l'une de ces peines seulement)</li> <li>▪ Réparation civile</li> </ul>                                                                                                         |
| Tuer un animal appartenant à autrui dans les espaces, enclos ou dépendances, ou sur les terres dont le maître de l'animal tué est propriétaire, locataire, fermier                                                     | Art.98 al.2                | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Emprisonnement de trois mois à douze mois</li> <li>▪ Amende de 100.000 à 500.000</li> <li>▪ Réparation civile</li> </ul>                                                                                                                                            |
| Tuer un animal appartenant à autrui dans les lieux dont le coupable était propriétaire, locataire ou fermier                                                                                                           | Art.98 al.3                | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Emprisonnement d'un mois à trois mois</li> <li>▪ Amende de 100.000 à 500.000</li> <li>▪ Réparation civile</li> </ul>                                                                                                                                                |
| Tuer un animal appartenant à autrui en violation de propriété                                                                                                                                                          | Art.98 al.4                | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Emprisonnement de douze mois</li> <li>▪ Amende de 500.000 FCFA</li> <li>▪ Réparation civile</li> </ul>                                                                                                                                                              |
| Faire entrer son bétail sur le territoire national pendant la campagne de transhumance en violation des portes d'entrée officielles                                                                                    | Art.99                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Amende de 500.000 à 1.000.000</li> <li>▪ Versement de la caution d'entrée</li> <li>▪ Paiement des frais de mise en quarantaine du troupeau</li> <li>▪ Paiement des frais de contrôle sanitaire.</li> <li>▪ Réparation civile</li> </ul>                             |
| Faire entrer son bétail sur le territoire national pendant la campagne de transhumance en violation des portes d'entrée officielles (récidive)                                                                         | Art.99                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Amende de 500.000 à 1.000.000</li> <li>▪ Versement de la caution d'entrée</li> <li>▪ Paiement des frais de mise en quarantaine du troupeau</li> <li>▪ Paiement des frais de contrôle sanitaire.</li> <li>▪ Réparation civile</li> <li>▪ Saisie des bêtes</li> </ul> |
| Violation des dates et des portes officielles par un transhumant transfrontalier                                                                                                                                       | Art.100                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Amende de 500.000 à 1.000.000</li> <li>▪ Refoulement systématique</li> </ul>                                                                                                                                                                                        |
| Sortie tardive du territoire national par un transhumant transfrontalier                                                                                                                                               | Art.101                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Perte de la moitié ou de la totalité de la caution d'entrée en fonction de la taille du troupeau et du nombre de jours de retard consommé</li> <li>▪ Refoulement systématique</li> </ul>                                                                            |
| Discordance non justifiée lors d'une visite de contrôle entre la composition d'un troupeau et les informations du certificat de transhumance et des laissez-passer éventuels                                           | Art.102                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Saisie du surplus du bétail dont la propriété n'est pas établie.</li> </ul>                                                                                                                                                                                         |



Annexe 19. Convention locale pour la gestion et la protection des peuplements naturels et des parcs à karité dans le village de Worogui Goura

---

**REPUBLIQUE DU BENIN**

---

**DEPARTEMENT DU BORGOU**

---

**COMMUNE DE TCHAOUROU**

---

**Convention Locale pour la Gestion et la Protection des  
peuplements naturels et des parcs à karité du village de  
Worogui Goura**

## Préambule

- Considérant l'importance socio-économique et écologique des produits forestiers non ligneux en général, des peuplements naturels et des parcs à karité en particulier ;
- Considérant que plusieurs dispositions des nombreuses conventions ratifiées par la République du Bénin au plan régional et international (notamment les trois conventions de Rio, sur la biodiversité et la protection, les Changements Climatiques (CCCC) et sur la Lutte contre la Désertification (CUND), et la Convention sur le Commerce International de la Faune et de la Flore menacée d'extinction (CITES), incitent les communautés à la base à une utilisation durable desdits produits;
- Considérant que selon l'annexe (LISTE DES ESPECES FORESTIERES PROTEGEES) du décret n° 96-271 du 2 juillet 1996 portant modalités d'application de la loi n°93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin, le karité (*Butyrospermum paradoxum* ou *Vitellaria paradoxa*) est une espèce protégée ;
- Considérant la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin qui dispose en son article 94 que « La commune a la charge de la création, 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 » ;
- Considérant le Plan National Forestier (5-version du 30 novembre 2004) ;
- Considérant la Loi N° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin en ses articles 315 (le sol, le sous-sol et les richesses qui y sont contenues relèvent, en tant que ressources non renouvelables et/ou limitées, du domaine protégé de l'Etat. Ils sont gérés de manière rationnelle et durable conformément aux dispositions du présent code et textes spécifiques en vigueur), 316 (tous les Béninois ont une égale vocation à accéder aux ressources naturelles en général et aux terres agricoles en particulier, sans discrimination de sexe ou d'origine sociale dans les conditions prévues par la constitution, les lois et règlements), 317 (les activités économiques, les projets de développement liés aux ressources naturelles doivent être conçus et exécutés de façon à garantir l'équilibre entre ces activités et lesdites ressources, et un partage équitable des bénéfices) et 318 (les autorités des collectivités territoriales prennent par arrêté les dispositions réglementaires nécessaires à l'exploitation et à la gestion des ressources naturelles et de leur ressort territorial, conformément à la constitution, aux lois et règlements en vigueur).
- Considérant les règles et principes coutumiers de gestion des ressources naturelles en milieu baatonu et nagot ;

Nous, populations de Worogui Goura, convenons de ce qui suit :

## Chapitre 1 : justification, champ d'application et objectifs

Article 1 : la présente convention est le résultat d'une série de concertations avec les populations du village de Worogui Goura, les différentes organisations socioprofessionnelles, les services techniques de l'Etat intervenant dans la commune de Tchaourou ainsi que les autorités communales visant à mettre en place un cadre local de gestion des parcs à karité avec des principes

de gestion librement consentis par tous les acteurs concernés. Ces concertations ont abouti à l'identification de noyau de parcs à karité à protéger dans le village de Worogui Goura.

Article 2 : la présente convention s'applique :

- à toute personne physique ou morale, autochtone ou allochtone se trouvant sur le territoire du village de Worogui Goura ;
- à l'exploitation des ressources naturelles renouvelables en général et des peuplements naturels et parcs à karité en particulier, sur le territoire du village de Worogui Goura.

Article 3 : la présente convention a pour objectif général de garantir un développement durable à travers la gestion rationnelle des ressources naturelles. De façon spécifique, elle permet :

- d'améliorer la protection des ressources naturelles renouvelables en général et des peuplements naturels et parcs à karité en particulier dans le village de Worogui Goura ;
- de promouvoir la gestion durable et concertée des ressources naturelles renouvelables dans le village de Worogui Goura ;
- de contribuer à la prévention des conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles renouvelables dont le karité dans le village de Worogui Goura.

## **Chapitre 2 : identification et description du parc karité**

Article 4 : il a été défini un noyau de parc à karité dans le village de Worogui Goura. Ce noyau de 49 ha 32 a 67 ca, situé à l'est du village en allant vers la frontière du Nigeria est soumis à une gestion communautaire réglementée.

La densité estimée d'arbres de karité est comprise entre 25 et 30 arbres productifs à l'hectare dans ce noyau de parc.

Article 5 : c'est ce noyau de parc de karité de 49 ha 32 a 67 ca ha qui fait objet de la présente convention.

Article 6 : la convention va impacter les parcs privés de karité se trouvant dans les exploitations familiales dont la densité du karité est de 15 arbres à l'hectare en moyenne.

---

La superficie totale de ces parcs privés qui sera impactée par cette convention est estimée à mille (1000) ha qui restent et demeurent la propriété du village et des exploitants.

## **Chapitre 3 : activités autorisées**

Article 7 : les activités économiques autorisées dans le noyau du parc communautaire sont : l'apiculture moderne (sans feu), le pâturage, le ramassage des noix de karité, le ramassage du bois mort, la coupe de foin, la chasse et autres activités visant l'entretien du parc et l'amélioration de la productivité des pieds productifs de karité. L'agriculture est exercée dans les exploitations familiales mais elle est interdite dans le noyau de parc à karité.

Article 8 : l'intention de mener des activités économiques à l'intérieur du noyau du parc à karité est subordonnée à l'avis conforme du comité de gestion qui doit les autoriser au préalable. Le comité de gestion coordonne toutes les activités et suit l'application et le respect des règles strictes de la présente convention.

Article 9 : le ramassage des noix de karité revient exclusivement aux groupements de femmes intervenant dans la transformation et la commercialisation des produits du karité. La quantité d'amandes obtenue à l'issue de la campagne doit être évaluée par les groupements sous le contrôle du comité de gestion. Il sera prélevé par la Mairie la taxe de développement local (IDL) sur les amandes commercialisées.

Article 10 : 30% des recettes issus de la vente des récoltes des amandes et du miel et autres activités réalisées en lien avec le parc à karité sont versés dans la caisse du comité de gestion. 70% de ces recettes sont réinvestis dans la gestion du parc.

#### **Chapitre 4 : interdictions/pénalités**

Article 11 : les feux de brousse, l'apiculture traditionnelle à usage de feu, la cueillette des fruits non mûrs de karité, la coupe du bois vert et la production du charbon sont strictement interdits. L'agriculture et le défrichement sont interdits à l'intérieur du noyau du parc à karité.

Article 12 : tout contrevenant devra payer une amende de cinq mille (5.000) à dix (10.000) FCFA pour la caisse du comité de gestion avec saisie du produit. Il est signalé à l'administration forestière locale pour d'autres sanctions prévues par la loi.

Quiconque aura défriché, en violation des dispositions des articles 7 de la présente convention, sera puni d'une amende de 10.000 à 25.000 francs CFA en plus des sanctions prévues par la Loi 93-009 du 2 Juillet 1993 portant Régime des forêts en République du Bénin et par son décret d'application.

Quiconque aura, par imprudence, inattention, négligence ou inobservation des dispositions prévues conformément à l'article 7 de la présente convention, involontairement provoqué un feu de brousse dans le noyau du parc, sera puni d'une amende de 20.000 à 30 000 francs

#### **Chapitre 5: règlement des différends entre les usagers**

Article 13 : tout différend entre les usagers dans le cadre de l'exploitation des ressources naturelles du noyau de parc ou concernant l'interprétation des dispositions de la présente convention est réglé à l'amiable par voie d'accord direct entre les parties au différend ou grâce aux bons offices du chef de village avant le recours aux services des eaux et forêts de la commune.

#### **Chapitre 6 : attributions, organisation et fonctionnement du Comité de gestion**

Article 14 : le comité de gestion est chargé de la planification, de la mise en œuvre et de la coordination de toutes les activités liées à la gestion du noyau du parc. Il facilite le prélèvement de la taxe de développement local (IDL) lors de la vente des amandes de karité, gère aussi les recettes et les dépenses liées à l'exploitation du noyau du parc communautaire. Le comité de gestion se réunit par trimestre. Il est aussi prévu des réunions extraordinaires à chaque fois que de besoin.

Le comité de gestion contractualise avec deux (2) gardien(s) qui ont la charge de superviser de près le respect des règles de gestion établies, de constater les infractions commises et rechercher les auteurs. Les Cahiers de charge, le mode de travail, l'équipement nécessaire et la rémunération des gardiens seront définis de commun accord avec le comité de gestion.

Article 15 : le Comité de gestion est composé de sept (7) personnes désignées en assemblée villageoise dont 4 hommes et 3 femmes.

Article 16 : le Comité de gestion est structuré comme suit :

- Président (e)
- Vice-président (e)
- Secrétaire
- Secrétaire adjoint (e)
- Trésorier-ière
- Trésorier-ière adjoint (e)
- Responsable de l'organisation

#### **Chapitre 7 : rôles des structures impliquées dans la mise en œuvre de la convention : Mairie, Section Communale des Eaux, Forêts et Chasse (SCFC), ProAgri et ProPFR**

Article 17 : par la présente Convention Locale, la Mairie délègue la gestion et la protection des parcs à karité du village de Worogui Goura au comité de gestion. La Mairie est chargée du suivi de la mise en œuvre de la convention et de sa promotion auprès d'autres partenaires techniques et financiers en vue de sa duplication dans les autres arrondissements de la commune.

Article 18 : le SCEFC est chargé de la supervision et du contrôle de l'exploitation du noyau de parc communautaire de karité. Pour accomplir ces tâches, il délègue ses pouvoirs à son agent en poste dans la commune de Tchaourou dont dépend administrativement le village de Worogui Goura.

Article 19 : le ProAgri et le ProPFR jouent le rôle de partenaires techniques et financiers. A ce titre, ils s'engagent à faire un appui matériel aux acteurs (appui à l'acquisition des ruches et à la confection des plaques comportant des messages à implanter dans les noyaux de parcs) et un appui technique à travers le renforcement des capacités des acteurs (séances de sensibilisation des exploitants agricoles sur les avantages relatifs à la protection du parc à karité implanté dans leurs exploitations, formations spécifiques destinées au comité de gestion, aux exploitants agricoles, appui-conseils à la Mairie, à l'agent forestier).

Le ProAgri prend en charge l'organisation des assemblées générales villageoises, l'organisation des émissions radio et les formations. Il apporte également son expertise dans la mise en œuvre de la présente convention.

Le ProPFR prend en charge la confection des ruches, des plaques, les bornes, le levé topographique du site abritant le parc à karité, le suivi des activités, l'expert-consultant, etc.

Article 20 : Les domaines concernés par ce renforcement des capacités seront déterminés lors de la phase de mise en œuvre de la convention. Il s'engage également à accorder d'autres subventions notamment une contribution dégressive à la prise en charge des deux (2) gardiens des parcs à raison de 25.000 FCFA par gardien et par mois et à l'organisation de l'assemblée générale annuelle. Cette AG regroupera toutes les parties prenantes et servira à faire le bilan annuel présenté par le comité de gestion et à actualiser les règles de gestion du noyau du parc à karité, le cas échéant.

#### **Chapitre 8 : ressources**

Article 21 : les ressources du comité de gestion sont constituées par des subventions, des recettes issues des activités autorisées prévues dans le chapitre 2 et les pénalités appliquées.

#### **Chapitre 9: dépenses**

Article 22 : les dépenses prévues sont la rémunération des gardiens, les mesures de réhabilitation du parc, le fonctionnement du comité de gestion.



## Chapitre 10 : signataires de la convention

Article 23 : le Maire de la Commune de Tchaourou, le R/SCEFC, le chef de village de Worogui Goura, le Chef d'Antenne du ProAgri, le Chef de Mission AFC sont signataires de la présente convention.

## Chapitre 11 : Prise d'effet

Article 24 : la présente convention locale sur la protection des ressources naturelles renouvelables dans le village de Worogui Goura en particulier le karité a été librement conçue et élaborée par toutes les parties impliquées dans la gestion desdites ressources. Elle sera traduite au besoin en langues locales baatonum, fufulde et nagot et diffusée sur les antennes des radios communautaires.

Article 25 : la présente convention locale pour la gestion et la protection des parcs à karité du village de Worogui Goura prend effet à partir de la date de sa signature par toutes les parties impliquées. Elle sera publiée partout où besoin est.

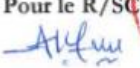
Article 26 : la présente convention est établie et multipliée en quatre (4) exemplaires destinés à chacun des signataires.

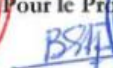
Article 27 : toute modification de la présente convention requiert la forme écrite.

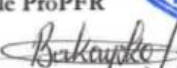
Fait à Tchaourou, le 10 août 2017.

**Pour la population de Worogui Goura**

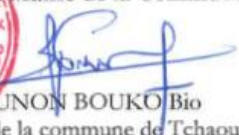
SINA YOROU Akpassou, Chef de village

**Pour le R/SCEFC**  
  
 Mr OGOUVIDE Alphonse  
 Le R/SCEFC de Tchaourou

**Pour le ProAgri**  
  
 Mr BRAHIM  
 Chef d'Antenne ProAgri

**Pour le ProPFR**  
  
 Mr BAKAYORO Issa  
 Chef Mission AFC

**Pour la Mairie de la Commune Tchaourou**

  
 Mr SOUNON BOUKO Bio  
 Maire de la commune de Tchaourou

Convention Locale pour la Gestion et la Protection des parcs à karité du village de Worogui Goura dans la Commune de Tchaourou 

Annexe 20. Convention locale pour la gestion et la protection des peuplements et des parcs à karité dans le village de Sinahou

**REPUBLIQUE DU BENIN**

---

**DEPARTEMENT DU BORGOU**

---

**COMMUNE DE TCHAOUROU**

---

**Convention Locale pour la Gestion et la Protection des  
peuplements naturels et des parcs à karité du village de  
Sinahou**

---

**Août 2017**

## Préambule

- Considérant l'importance socio-économique et écologique des produits forestiers non ligneux en général, des peuplements naturels et des parcs à karité en particulier ;
- Considérant que plusieurs dispositions des nombreuses conventions ratifiées par la République du Bénin au plan régional et international (notamment les trois conventions de Rio, sur la biodiversité et la protection, les Changements Climatiques (CCCC) et sur la Lutte contre la Désertification (CUND), et la Convention sur le Commerce International de la Faune et de la Flore menacée d'extinction (CITES), incitent les communautés à la base à une utilisation durable desdits produits;
- Considérant que selon l'annexe (LISTE DES ESPECES FORESTIERES PROTEGEES) du décret n° 96-271 du 2 juillet 1996 portant modalités d'application de la loi n°93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin, le karité (*Butyrospermum paradoxum* ou *Vitellaria paradoxa*) est une espèce protégée ;
- Considérant la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin qui dispose en son article 94 que « La commune a la charge de la création, 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 » ;
- Considérant le Plan National Forestier (5-version du 30 novembre 2004) ;
- Considérant le Plan National Forestier (5-version du 30 novembre 2004) ;
- Considérant la Loi N° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin en ses articles 315 (le sol, le sous-sol et les richesses qui y sont contenues relèvent, en tant que ressources non renouvelables et/ou limitées, du domaine protégé de l'Etat. Ils sont gérés de manière rationnelle et durable conformément aux dispositions du présent code et textes spécifiques en vigueur), 316 (tous les Béninois ont une égale vocation à accéder aux ressources naturelles en général et aux terres agricoles en particulier, sans discrimination de sexe ou d'origine sociale dans les conditions prévues par la constitution, les lois et règlements), 317 (les activités économiques, les projets de développement liés aux ressources naturelles doivent être conçus et exécutés de façon à garantir l'équilibre entre ces activités et lesdites ressources, et un partage équitable des bénéfices) et 318 (les autorités des collectivités territoriales prennent par arrêté les dispositions réglementaires nécessaires à l'exploitation et à la gestion des ressources naturelles et de leur ressort territorial, conformément à la constitution, aux lois et règlements en vigueur).
- Considérant les règles et principes coutumiers de gestion des ressources naturelles en milieu baatonu et nagot ;

Nous, populations de Sinahou, convenons de ce qui suit :

## Chapitre 1 : justification, champ d'application et objectifs

Article 1 : la présente convention est le résultat d'une série de concertations avec les populations du village de Sinahou, les différentes organisations socioprofessionnelles, les services techniques de l'Etat intervenant dans la commune de Tchaourou ainsi que les autorités communales visant à mettre en place un cadre local de gestion des parcs à karité avec des principes de gestion librement

consentis par tous les acteurs concernés. Ces concertations ont abouti à l'identification de noyau de parcs à karité à protéger dans le village de Sinahou.

Article 2 : la présente convention s'applique :

- à toute personne physique ou morale, autochtone ou allochtone se trouvant sur le territoire du village de Sinahou ;
- à l'exploitation des ressources naturelles renouvelables en général et des peuplements naturels et parcs à karité en particulier, sur le territoire du village de Sinahou.

Article 3 : la présente convention a pour objectif général de garantir un développement durable à travers la gestion rationnelle des ressources naturelles. De façon spécifique, elle permet :

- d'améliorer la protection des ressources naturelles renouvelables en général et des peuplements naturels et parcs à karité en particulier dans le village de Sinahou ;
- de promouvoir la gestion durable et concertée des ressources naturelles renouvelables dans le village de Sinahou ;
- de contribuer à la prévention des conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles renouvelables dont le karité dans le village de Sinahou.

## **Chapitre 2 : identification et description du parc karité**

Article 4 : il a été défini un noyau de parc à karité dans le village de Sinahou. Ce noyau de 9h environ, situé au sud du village est soumis à une gestion communautaire réglementée.

La densité estimée d'arbres de karité est comprise entre 25 et 30 arbres productifs à l'hectare dans ce noyau de parc.

Article 5 : c'est ce noyau de parc de karité de 9 ha qui fait objet de la présente convention.

Article 6 : la convention va impacter les parcs privés de karité se trouvant dans les exploitations familiales dont la densité du karité est de 15 arbres à l'hectare en moyenne.

La superficie totale de ces parcs privés qui sera impactée par cette convention est estimée à cinq cents cent (500) ha qui restent et demeurent la propriété du village et des exploitants.

## **Chapitre 3 : activités autorisées**

Article 7 : les activités économiques autorisées dans le noyau du parc communautaire sont : l'apiculture moderne (sans feu), le pâturage, le ramassage des noix de karité, le ramassage du bois mort, la coupe de foin, la chasse et autres activités visant l'entretien du parc et l'amélioration de la productivité des pieds productifs de karité. L'agriculture est exercée dans les exploitations familiales mais elle est interdite dans le noyau de parc à karité.

Article 8 : l'intention de mener des activités économiques à l'intérieur du noyau du parc à karité est subordonnée à l'avis conforme du comité de gestion qui doit les autoriser au préalable. Le comité de gestion coordonne toutes les activités et suit l'application et le respect des règles strictes de la présente convention.

Article 9 : le ramassage des noix de karité revient exclusivement aux groupements de femmes intervenant dans la transformation et la commercialisation des produits du karité. La quantité d'amandes obtenue à l'issue de la campagne doit être évaluée par les groupements sous le contrôle

- Secrétaire
- Secrétaire adjoint (c)
- Trésorier-ière
- Trésorier-ière adjoint (e)
- Responsable de l'organisation

#### **Chapitre 7 : rôles des structures impliquées dans la mise en œuvre de la convention : Mairie, Section Communale des Eaux, Forêts et Chasse (SCFC), ProAgri et ProPFR**

Article 17 : par la présente Convention Locale, la Mairie délègue la gestion et la protection des parcs à karité du village de Banigri au comité de gestion. La Mairie est chargée du suivi de la mise en œuvre de la convention et de sa promotion auprès d'autres partenaires techniques et financiers en vue de sa duplication dans les autres arrondissements de la commune.

Article 18 : le SCEFC est chargé de la supervision et du contrôle de l'exploitation du noyau de parc communautaire de karité. Pour accomplir ces tâches, il délègue ses pouvoirs à son agent en poste dans la commune de Tchaourou dont dépend administrativement le village de Sinahou.

Article 19 : le ProAgri et le ProPFR jouent le rôle de partenaires techniques et financiers. A ce titre, ils s'engagent à faire un appui matériel aux acteurs (appui à l'acquisition des ruches et à la confection des plaques comportant des messages à implanter dans les noyaux de parcs) et un appui technique à travers le renforcement des capacités des acteurs (séances de sensibilisation des exploitants agricoles sur les avantages relatifs à la protection du parc à karité implanté dans leurs exploitations, formations spécifiques destinées au comité de gestion, aux exploitants agricoles, appui-conseils à la Mairie, à l'agent forestier).

Le ProAgri prend en charge l'organisation des assemblées générales villageoises, l'organisation des émissions radio et les formations. Il apporte également son expertise dans la mise en œuvre de la présente convention.

Le ProPFR prend en charge la confection des ruches, des plaques, les bornes, le levé topographique du site abritant le parc à karité, le suivi des activités, l'expert-consultant, etc.

Article 20: Les domaines concernés par ce renforcement des capacités seront déterminés lors de la phase de mise en œuvre de la convention. Il s'engage également à accorder d'autres subventions notamment une contribution dégressive à la prise en charge d'un gardien des parcs à raison de 25.000 FCFA par gardien et par mois et à l'organisation de l'assemblée générale annuelle. Cette AG regroupera toutes les parties prenantes et servira à faire le bilan annuel présenté par le comité de gestion et à actualiser les règles de gestion du noyau du parc à karité, le cas échéant.

#### **Chapitre 8 : ressources**

Article 21 : les ressources du comité de gestion sont constituées par des subventions, des recettes issues des activités autorisées prévues dans le chapitre 2 et les pénalités appliquées.

#### **Chapitre 9: dépenses**

Article 22 : les dépenses prévues sont la rémunération des gardiens, les mesures de réhabilitation du parc, le fonctionnement du comité de gestion.



## Chapitre 10 : signataires de la convention

Article 23 : le Maire de la Commune de Tchaourou, le R/SCEFC, le chef de village de Sinahou, le Chef d'Antenne du ProAgri, le Chef de Mission AFC sont signataires de la présente convention.

## Chapitre 11 : Prise d'effet

Article 24 : la présente convention locale sur la protection des ressources naturelles renouvelables dans le village de Sinahou en particulier le karité a été librement conçue et élaborée par toutes les parties impliquées dans la gestion desdites ressources. Elle sera traduite au besoin en langues locales baatonum, fulfulde et nagot et diffusée sur les antennes des radios communautaires.

Article 26 : la présente convention locale pour la gestion et la protection des parcs à karité du village de Banigri prend effet à partir de la date de sa signature par toutes les parties impliquées. Elle sera publiée partout en cas de besoin.

Article 27 : la présente convention est établie et multipliée en quatre (4) exemplaires destinés à chacun des signataires.

Article 28 : toute modification de la présente convention requiert la forme écrite.

Fait à Tchaourou, le 10 août 2017.

### Pour la population de Sinahou

BRISSE Moussilihou, Chef de village

Pour le R/SCEFC

Mr OGOUIDE Alphonse  
Le R/SCEFC de Tchaourou

Pour le ProAgri

Mr BRAHIM A. B. B.  
Chef d'Antenne ProAgri

Pour le ProPFR

Mr BAKAYOKO Issa  
Chef Mission AFC

### Pour la Mairie de la Commune Tchaourou

Mr SOUNON BOUKO Bio  
Maire de la commune de Tchaourou

Convention Locale pour la Gestion et la Protection des parcs à karité du village de Sinahou dans la Commune de Tchaourou

Annexe 21. Convention locale pour la gestion et la protection des peuplements naturels et parcs de karité du village de Banigri

---

**REPUBLIQUE DU BENIN**

---

**DEPARTEMENT DU BORGOU**

---

**COMMUNE DE TCHAOUROU**

---

**Convention Locale pour la Gestion et la Protection des  
peuplements naturels et des parcs à karité du village de  
Banigri**

## Préambule

- Considérant l'importance socio-économique et écologique des produits forestiers non ligneux en général, des peuplements naturels et des parcs à karité en particulier ;

- Considérant que plusieurs dispositions des nombreuses conventions ratifiées par la République du Bénin au plan régional et international (notamment les trois conventions de Rio, sur la biodiversité et la protection, les Changements Climatiques (CCCC) et sur la Lutte contre la Désertification (CUND), et la Convention sur le Commerce International de la Faune et de la Flore menacée d'extinction (CITES), incitent les communautés à la base à une utilisation durable desdits produits;

- Considérant que selon l'annexe (LISTE DES ESPECES FORESTIERES PROTEGEES) du décret n° 96-271 du 2 juillet 1996 portant modalités d'application de la loi n°93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin, le karité (*Butyrospermum paradoxum* ou *Vitellaria paradoxa*) est une espèce protégée ;

- Considérant la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin qui dispose en son article 94 que « La commune a la charge de la création, 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 » ;

- Considérant le Plan National Forestier (5-version du 30 novembre 2004) ;

- Considérant la Loi N° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin en ses articles 315 (le sol, le sous-sol et les richesses qui y sont contenues relèvent, en tant que ressources non renouvelables et/ou limitées, du domaine protégé de l'Etat. Ils sont gérés de manière rationnelle et durable conformément aux dispositions du présent code et textes spécifiques en vigueur), 316 (tous les Béninois ont une égale vocation à accéder aux ressources naturelles en général et aux terres agricoles en particulier, sans discrimination de sexe ou d'origine sociale dans les conditions prévues par la constitution, les lois et règlements), 317 (les activités économiques, les projets de développement liés aux ressources naturelles doivent être conçus et exécutés de façon à garantir l'équilibre entre ces activités et lesdites ressources, et un partage équitable des bénéfices) et 318 (les autorités des collectivités territoriales prennent par arrêté les dispositions réglementaires nécessaires à l'exploitation et à la gestion des ressources naturelles et de leur ressort territorial, conformément à la constitution, aux lois et règlements en vigueur).

- Considérant les règles et principes coutumiers de gestion des ressources naturelles en milieu baatonu et nagot ;

Nous, populations de Banigri, convenons de ce qui suit :

## Chapitre 1 : justification, champ d'application et objectifs

Article 1 : la présente convention est le résultat d'une série de concertations avec les populations du village de Banigri, les différentes organisations socioprofessionnelles, les services techniques de l'Etat intervenant dans la commune de Tchaourou ainsi que les autorités communales visant à mettre en place un cadre local de gestion des parcs à karité avec des principes de gestion librement

consentis par tous les acteurs concernés. Ces concertations ont abouti à l'identification de noyau de parcs à karité à protéger dans le village de Banigri.

Article 2 : la présente convention s'applique :

- à toute personne physique ou morale, autochtone ou allochtone se trouvant sur le territoire du village de Banigri ;
- à l'exploitation des ressources naturelles renouvelables en général et des peuplements naturels et parcs à karité en particulier, sur le territoire du village de Banigri.

Article 3 : la présente convention a pour objectif général de garantir un développement durable à travers la gestion rationnelle des ressources naturelles. De façon spécifique, elle permet :

- d'améliorer la protection des ressources naturelles renouvelables en général et des peuplements naturels et parcs à karité en particulier dans le village de Banigri ;
- de promouvoir la gestion durable et concertée des ressources naturelles renouvelables dans le village de Banigri ;
- de contribuer à la prévention des conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles renouvelables dont le karité dans le village de Banigri.

## **Chapitre 2 : identification et description du parc karité**

Article 4 : il a été défini un noyau de parc à karité dans le village de Banigri. Ce noyau de 34 ha, situé au sud-est du village est soumis à une gestion communautaire réglementée.

La densité estimée d'arbres de karité est comprise entre 25 et 30 arbres productifs à l'hectare dans ce noyau de parc.

Article 5 : c'est ce noyau de parc de karité de 34 ha qui fait objet de la présente convention.

Article 6 : la convention va impacter les parcs privés de karité se trouvant dans les exploitations familiales dont la densité du karité est de 15 arbres à l'hectare en moyenne.

## **Chapitre 3 : activités autorisées**

Article 7 : les activités économiques autorisées dans le noyau du parc communautaire sont : l'apiculture moderne (sans feu), le pâturage, le ramassage des noix de karité, le ramassage du bois mort, la coupe de foin, la chasse et autres activités visant l'entretien du parc et l'amélioration de la productivité des pieds productifs de karité. L'agriculture est exercée dans les exploitations familiales mais elle est interdite dans le noyau de parc à karité.

Article 8 : l'intention de mener des activités économiques à l'intérieur du noyau du parc à karité est subordonnée à l'avis conforme du comité de gestion qui doit les autoriser au préalable. Le comité de gestion coordonne toutes les activités et suit l'application et le respect des règles strictes de la présente convention.

Article 9 : le ramassage des noix de karité revient exclusivement aux groupements de femmes intervenant dans la transformation et la commercialisation des produits du karité. La quantité d'amandes obtenue à l'issue de la campagne doit être évaluée par les groupements sous le contrôle



du comité de gestion. Il sera prélevé par la Mairie la taxe de développement local (TDL) sur les amandes commercialisées.

Article 10 : 30% des recettes issus de la vente des récoltes des amandes et du miel et autres activités réalisées en lien avec le parc à karité sont versés dans la caisse du comité de gestion. 70% de ces recettes sont réinvestis dans la gestion du parc.

#### **Chapitre 4 : interdictions/pénalités**

Article 11: les feux de brousse, l'apiculture traditionnelle à usage de feu, la cueillette des fruits non mûrs de karité, la coupe du bois vert et la production du charbon sont strictement interdits. L'agriculture et le défrichement sont interdits à l'intérieur du noyau du parc à karité.

Article 12: tout contrevenant devra payer une amende de cinq mille (5.000) à dix (10.000) FCFA pour la caisse du comité de gestion avec saisie du produit. Il est signalé à l'administration forestière locale pour d'autres sanctions prévues par la loi.

Quiconque aura défriché, en violation des dispositions des articles 7 de la présente convention, sera puni d'une amende de 10.000 à 25.000 francs CFA en plus des sanctions prévues par la Loi 93-009 du 2 Juillet 1993 portant Régime des forêts en République du Bénin et par son décret d'application.

Quiconque aura, par imprudence, inattention, négligence ou inobservation des dispositions prévues conformément à l'article 7 de la présente convention, involontairement provoqué un feu de brousse dans le noyau du parc, sera puni d'une amende de 20.000 à 30 000 francs

#### **Chapitre 5: règlement des différends entre les usagers**

Article 13 : tout différend entre les usagers dans le cadre de l'exploitation des ressources naturelles du noyau de parc ou concernant l'interprétation des dispositions de la présente convention est réglé à l'amiable par voie d'accord direct entre les parties au différend ou grâce aux bons offices du chef de village avant le recours aux services des eaux et forêts de la commune.

#### **Chapitre 6 : attributions, organisation et fonctionnement du Comité de gestion**

Article 14 : le comité de gestion est chargé de la planification, de la mise en œuvre et de la coordination de toutes les activités liées à la gestion du noyau du parc. Il facilite le prélèvement de la taxe de développement local (TDL) lors de la vente des amandes de karité, gère aussi les recettes et les dépenses liées à l'exploitation du noyau du parc communautaire. Le comité de gestion se réunit par trimestre. Il est aussi prévu des réunions extraordinaires à chaque fois que de besoin.

Le comité de gestion contractualise avec deux (2) gardien(s) qui ont la charge de superviser de près le respect des règles de gestion établies, de constater les infractions commises et rechercher les auteurs. Les Cahiers de charge, le mode de travail, l'équipement nécessaire et la rémunération des gardiens seront définis de commun accord avec le comité de gestion.

Article 15 : le Comité de gestion est composé de sept (7) personnes désignées en assemblée villageoise dont 4 hommes et 3 femmes.

Article 16 : le Comité de gestion est structuré comme suit :

- Président (e)
- Vice-président (e)



- Secrétaire
- Secrétaire adjoint (e)
- Trésorier-ière
- Trésorier-ière adjoint (e)
- Responsable de l'organisation

#### **Chapitre 7 : rôles des structures impliquées dans la mise en œuvre de la convention : Mairie, Section Communale des Eaux, Forêts et Chasse (SCFC), ProAgri et ProPFR**

Article 17 : par la présente Convention Locale, la Mairie délègue la gestion et la protection des parcs à karité du village de Banigri au comité de gestion. La Mairie est chargée du suivi de la mise en œuvre de la convention et de sa promotion auprès d'autres partenaires techniques et financiers en vue de sa duplication dans les autres arrondissements de la commune.

Article 18 : le SCEFC est chargé de la supervision et du contrôle de l'exploitation du noyau de parc communautaire de karité. Pour accomplir ces tâches, il délègue ses pouvoirs à son agent en poste dans la commune de Tchaourou dont dépend administrativement le village de Banigri.

Article 19 : le ProAgri et le ProPFR jouent le rôle de partenaires techniques et financiers. A ce titre, ils s'engagent à faire un appui matériel aux acteurs (appui à l'acquisition des ruches et à la confection des plaques comportant des messages à planter dans les noyaux de parcs) et un appui technique à travers le renforcement des capacités des acteurs (séances de sensibilisation des exploitants agricoles sur les avantages relatifs à la protection du parc à karité implanté dans leurs exploitations, formations spécifiques destinées au comité de gestion, aux exploitants agricoles, appui-conseils à la Mairie, à l'agent forestier).

Le ProAgri prend en charge l'organisation des assemblées générales villageoises, l'organisation des émissions radio et les formations. Il apporte également son expertise dans la mise en œuvre de la présente convention.

Le ProPFR prend en charge la confection des ruches, des plaques, les bornes, le levé topographique du site abritant le parc à karité, le suivi des activités, l'expert-consultant, etc.

Article 20 : Les domaines concernés par ce renforcement des capacités seront déterminés lors de la phase de mise en œuvre de la convention. Il s'engage également à accorder d'autres subventions notamment une contribution dégressive à la prise en charge des deux (2) gardiens des parcs à raison de 25.000 FCFA par gardien et par mois et à l'organisation de l'assemblée générale annuelle. Cette AG regroupera toutes les parties prenantes et servira à faire le bilan annuel présenté par le comité de gestion et à actualiser les règles de gestion du noyau du parc à karité, le cas échéant.

#### **Chapitre 8 : ressources**

Article 21 : les ressources du comité de gestion sont constituées par des subventions, des recettes issues des activités autorisées prévues dans le chapitre 2 et les pénalités appliquées.

#### **Chapitre 9: dépenses**

Article 22 : les dépenses prévues sont la rémunération des gardiens, les mesures de réhabilitation du parc, le fonctionnement du comité de gestion.

## Chapitre 10 : signataires de la convention

Article 23 : le Maire de la Commune de Tchaourou, le R/SCEFC, le chef de village de Banigri, le Chef d'Antenne du ProAgri, le Chef de Mission AFC sont signataires de la présente convention.

## Chapitre 11 : Prise d'effet

Article 24 : la présente convention locale sur la protection des ressources naturelles renouvelables dans le village de Banigri en particulier le karité a été librement conçue et élaborée par toutes les parties impliquées dans la gestion desdites ressources. Elle sera traduite au besoin en langues locales baatonum, fufulde et nagot et diffusée sur les antennes des radios communautaires.

Article 25 : la présente convention locale pour la gestion et la protection des parcs à karité du village de Banigri prend effet à partir de la date de sa signature par toutes les parties impliquées. Elle sera publiée partout où besoin est.

Article 26 : la présente convention est établie et multipliée en quatre (4) exemplaires destinés à chacun des signataires.

Article 27 : toute modification de la présente convention requiert la forme écrite.

Fait à Tchaourou, le 10 août 2017.

Pour la population de Banigri

BANOUKPE Chabi Allagbé, Chef de village

Pour le R/SCEFC

Mr OGOUIDE Alphonse  
Le R/SCEPN de Tchaourou

Pour le ProAgri

Mr BRAHIM I. TRA-KOU  
Chef d'Antenne ProAgri

Pour le ProPFR

Mr BAKAYOKO Issa  
Chef Mission AFC

Pour la Mairie de la Commune Tchaourou

M. SOUNON BOUKO Bio  
Maire de la commune de Tchaourou

PROPOSITION

**d'une charte locale sur la restauration, la conservation et la protection des versants de collines du territoire de la commune de Matéri**

**CONVENTION LOCALE D'ENVIRONNEMENT**

**DE LA COMMUNE DE MATERI**

**Le conseil communal de Matéri**

Dans le cadre législatif national,

- Vu la loi n°2019-40 portant révision de la constitution du 1er novembre 2019;
- Vu la loi n° 90-032 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 de la République du Bénin ;
- Vu la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des Communes en République du Bénin ;
- Loi n° 2017-15 du 24 mai 2017, modifiant et complétant la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Benin
- Loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin
- Loi n° 2002-16 du 18 octobre 2004 portant régime de la faune en République du Bénin ;
- La loi n°98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin
- La loi n°93-009 du 02 Juillet 1993 portant Régime des Forêts en République du Bénin
- Loi n° 90-032 du 11 décembre 1990, portant Constitution de la République du Bénin
- Décret n°2011-394 du 28 Mai 2011 fixant les modalités de conservation et de gestion durable de la faune et de ses habitats en République du Bénin
- Décret n° 2017-331 du 06 juillet 2017 portant définition de la catégorisation des aires protégées du Bénin suivant la catégorisation de l'Union Mondiale pour la Conservation de la Nature (UICN)
- Décret n°2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public
- La loi n°2015 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public
- Arrêté interministériel n° 0121 /MEHU/MDGLAAT du 16 novembre 2012, fixant les conditions de gestion durable des Forêts Sacrées en République du Bénin

Relevant plus particulièrement des principes et normes posés par les lois et les règlements,

Que l'environnement béninois est un **patrimoine national**, partie intégrante du **patrimoine mondial** (art. 3 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement, 2001) ;

Que constituent de plein droit **le domaine immobilier de l'Etat**, les terres et biens immeubles disposant de Certificat de propriété foncière au nom de l'Etat ou d'un titre de propriété, les terres et biens immeubles acquis par l'Etat ou à lui transmis selon les règles de droit commun en vigueur, les terres et biens immeubles acquis par l'Etat selon la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique ou par l'exercice du droit de préemption, le domaine forestier de l'Etat, les dépendances du domaine pastoral ou minier ayant fait l'objet d'un déclassement et les terres et biens immeubles confisqués; des terres et biens immeubles acquis par l'Etat à l'étranger (art.284 code foncier et domanial)

Que suivant le Décret n°2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public, le domaine public de **l'Etat et des collectivités territoriales peuvent faire objet d'occupation et de jouissance à titre privatif par des personnes physiques ou morales de droit privé** (art.3), **l'Etat peut autoriser les collectivités territoriales à exploiter des biens relevant de son domaine public naturel**, en vue d'une gestion et d'une protection plus efficace du domaine (art. 5), mais que cette autorisation est donnée par arrêté du ministre en charge du domaine (art. 6)

Que la commune de Matéri, riveraine de la réserve de biosphère de la Pendjari, abrite sur son ressort territorial, **une aire d'utilisation durable des ressources et des forêts sacrées** (art. 4 décret 2017-331 du 06 juillet 2017)

Que la commune 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 (art. 82, loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des Communes en République du Bénin ).

Que **la commune de Matéri** qui est une collectivité territoriale, personne morale de droit public, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, est constituée par un certain nombre de villages appartenant au même terroir unis par une solidarité résultant notamment du voisinage, possédant des intérêts communs et capables ensemble de trouver les ressources nécessaires à leur développement (art.21 loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, portant organisation de l'Administration Territoriale);

Qu'il est reconnu **aux personnes physiques, aux collectivités familiales et aux personnes morales de droit privé, le droit de participer à la définition des règles spécifiques** de gestion des terres rurales édictées par le code foncier conformément à l'intérêt général, aux lois et règlements de la République et aux arrêtés communaux en vigueur. Ces règles doivent faire l'objet d'un arrêté communal à l'issue de consultations organisées avec les populations (art. 349).

Que les autorités des **collectivités territoriales prennent par arrêté les dispositions réglementaires** nécessaires à l'exploitation et de la gestion des ressources naturelles de leur ressort territorial, conformément à la Constitution, aux lois et règlements en vigueur (Art. 318 CFD).

Que suivant les dispositions de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des Communes en République du Bénin, 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'État. Elle concourt avec l'État 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 (art. 82), la commune élabore et adopte son plan de développement, 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, que 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 (art. 84)

Dans le cadre du droit international,

Vu,

- l'Agenda 21 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio, 1992) ;
- la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (juin 1992)
- la Convention sur la diversité biologique, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992
- la stratégie mondiale de la biodiversité (WRI/UICN/PNUE, 1994)
- la Résolution 28 C/2.4 de la Conférence générale de l'UNESCO (novembre 1995) approuvant la stratégie de Séville et adoptant un cadre statutaire du Réseau mondial de réserves de biosphère MAB

Relevant plus particulièrement des déclarations, principes et engagements posés par la communauté internationale,

Que **l'expansion des besoins de l'homme** et de ses activités économiques exerce des pressions toujours croissantes sur les terres, et engendre une concurrence et des conflits qui aboutissent à une utilisation infra-optimale du sol et des terres ;

Que pour pouvoir satisfaire ces besoins à l'avenir de manière durable, il faut dès maintenant éliminer ces conflits et progresser vers une exploitation plus efficace et plus rationnelle de la terre et de ses ressources naturelles ;

Que l'objectif général est de faciliter l'affectation des terres à des utilisations offrant les plus grands avantages durables et le passage à une gestion intégrée et durable des terres ;

Que ce faisant, il convient de tenir compte des questions écologiques, sociales et économiques ;

Qu'il faudrait également tenir compte, entre autres, des zones protégées, des droits des populations et collectivités autochtones et autres collectivités locales (Agenda 21, chapitre 10 relative à la conception intégrée de la planification et de la gestion des terres) ;

Que **le droit au développement** doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures (Principe 3 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, juin 1992) ;

Que pour parvenir à un développement durable, **la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement** et ne peut être considérée isolément (Principe 4 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, juin 1992) ;

Que les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont **un rôle à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles** ;



Que les Etats devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable (Principe 22 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, juin 1992) ;

Qu'un grand nombre de communautés locales et de populations autochtones **dépendent étroitement et traditionnellement des ressources biologiques** sur lesquelles sont fondées leurs traditions et qu'il est souhaitable d'assurer le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation des connaissances, innovations et pratiques traditionnelles intéressant la conservation de la diversité biologique et l'utilisation durable de ses éléments (Préambule de la Convention sur la diversité biologique, Rio, 1992) ;

Que chaque partie contractante à la convention sur la diversité biologique, dont le Bénin, convient, entre autres, de **favoriser la protection des écosystèmes et des habitats naturels, ainsi que le maintien de populations viables d'espèces dans leur milieu naturel**, de promouvoir un développement durable et écologiquement rationnel dans les zones adjacentes aux zones protégées en vue de renforcer la protection de ces dernières (Article 8 de la Convention sur la diversité biologique, Rio, 1992) ;

Que les **réserves de biosphère** sont établies pour promouvoir une relation équilibrée entre les êtres humains et la biosphère et **doivent permettre d'associer pleinement les communautés locales à la conservation et à l'utilisation durable des ressources** (Stratégie de Séville et Cadre statutaire du réseau mondial des réserves de biosphère MAB, 1995).

#### Conscients de :

- la richesse de la diversité culturelle existant au sein de la commune de Matéri regroupant plusieurs identités ethniques et religieuses ;
- (du) fait que la commune de Matéri est géographiquement située en périphérie du Parc National Pendjari, classé patrimoine mondial de l'humanité par les Nations unies sous le label de Réserve mondiale de biosphère (MAB, Unesco), la commune de Matéri a directement un rôle à jouer pour la préservation d'un espace écologique et culturel qui dépasse l'intérêt local pour être national et international ;
- la diversité et parfois la contrariété des activités et des usages en présence et ainsi de la nécessité de créer une convergence d'objectifs entre les différents acteurs de la commune sur une gestion responsable et à long terme du milieu dans lequel ils vivent ;
- la nécessité de vivre ensemble dans un environnement commun dans le respect des uns et des autres ;
- (du) droit des générations à venir de bénéficier d'un milieu leur permettant de satisfaire leurs besoins de vie et ainsi de devoir agir maintenant dans l'intérêt des générations présente et de celles à venir ;
- (du) besoin de créer un espace de négociation pour permettre de construire une collaboration et de parvenir à un consensus sur l'organisation d'un type de rapport à l'environnement, reposant sur une démarche de protection et de conservation pour un développement durable ;
- l'intérêt pour tous de convenir d'une régulation locale des comportements de chacun et des actions personnelles ou collectives sur l'environnement, conformément à la législation

nationale et aux engagements internationaux, au travers d'un accord commun permettant d'aboutir à une bonne gouvernance du milieu naturel ;

Adoptent la charte locale suivante, appelée « convention locale d'environnement de la commune de Matéri pour la restauration des terres dégradées des versants de collines du domaine public et des patrimoines fonciers communs », expression d'un consensus local engageant l'ensemble de la population des 77 villages de la commune de Matéri pour une bonne conduite dans leurs rapports entre eux et à leur environnement.

L'objectif de la présente convention est d'assurer une conservation et une utilisation durable de l'environnement et des ressources naturelles des 77 terroirs villageois composant la commune de Matéri, située en périphérie de la réserve de biosphère de la Pendjari, dans une perspective de préserver la diversité culturelle et biologique de la zone.

Cette charte locale est un engagement à la fois personnel et commun des habitants entre eux et envers le milieu dans lequel ils vivent pour le temps présent et l'avenir.

#### **Article 1 : De la gestion d'un environnement culturel et écologique**

La commune de Matéri forme une communauté de vie au sein d'un environnement partagé entre activités et groupes ethniques qu'elle s'engage à gérer durablement au nom des générations présentes et futures. Le territoire de la commune couvre l'espace habité les Berba, les gourmantché, constitutif d'un patrimoine culturel qu'il convient de respecter et de valoriser dans sa diversité, tout en préservant particulièrement l'identité des communautés, comme une richesse culturelle d'ordre national et mondial.

#### **Article 2 : Des droits et des obligations de chacun.**

**a.** Le terroir de la commune de Matéri regroupe quarante-quatre terroirs villageois. Il constitue le patrimoine commun de ses habitants, qui lui-même fait partie du patrimoine commun de la nation.

**b.** A ce titre l'espace est par définition inappropriable (en tant que domaine national) et relève d'une gestion patrimoniale où chacun bénéficie de droits assortis d'obligations vis à vis de la société.

**c.** Les droits sur les ressources naturelles (la terre, l'eau, les arbres et plantes, les animaux) sont assortis d'obligations :

- **Le droit de passage** consiste à se maintenir dans certaines limites et ne faire que traverser l'espace intéressé sans exercer aucune autre action sur le milieu.

- **Le droit de prélèvement**, de cueillette ou de ramassage consiste à prendre pour son propre usage ou celui de sa famille, sans porter préjudice à la régénération de la ressource et aux intérêts d'autrui.

- **Le droit d'exploitation** concerne le droit de culture, le droit de pâture, le droit de pêche, le droit de chasse, le droit de coupe et de défrichage, qui dépasse le simple prélèvement et susceptible de donner lieu à une commercialisation des produits obtenus. L'importance de l'action sur la nature par l'agriculture, l'élevage, la pêche et la chasse non-viatique (professionnelle) et toute activité forestière commerciale, nécessite l'obligation de prendre toutes les mesures conservatoires de protection du sol, de la faune et la flore et de gestion durable du milieu et des ressources naturelles pour le court et moyen terme.

- **Le droit d'exclusion**, consiste à autoriser l'exploitation des ressources naturelles (la terre, la faune, la flore, l'eau) ou à la refuser à autrui. L'obligation est là de deux ordres :

- 1) prendre toutes les mesures conservatoires de protection du sol et de gestion durable du milieu (lutte antiérosive, reboisement, arborisation, amendement du sol, défrichage limité aux besoins et sur des zones écologiquement adaptées, interdiction de tuer ou couper certaines espèces, etc.) pour le long terme et contrôler le mode d'exploitation s'il est conforme à une utilisation durable du milieu ;
- 2) réaliser les projets et investissements nécessaires pour optimiser l'exploitation et conserver la capacité de régénération du milieu, tout en maintenant la diversité biologique du terroir de la commune.

- **Le droit de gestion d'un développement durable** consiste à orienter le comportement des individus et groupes présents localement dans deux sens : celui d'un dynamisme économique conduisant à la sécurité alimentaire et au développement économique, et celui d'une préservation de la capacité de régénération du milieu et de la conservation de la biodiversité.

**d.** Le droit de passage est libre sous réserve de ne causer aucun préjudice sur les productions d'autrui. Le droit de prélèvement est libre dans la mesure où il s'effectue sur des zones non exclusives (hors aire protégée, hors zone d'exploitation privée). Le droit d'exploitation est conditionné par un contrôle et/ou une autorisation de la commune ou des services de l'Etat ; il est ainsi assorti du droit d'exclusion. Le conseil communal dispose du droit de gestion durable. A ce titre il gère à son niveau l'affectation des terres, les défrichements (pour avis au Bureau communal du domaine et du foncier), les comportements vis à vis du milieu, et est chargé de mettre en œuvre une planification locale de l'environnement.

### **Article 3 : De la protection des arbres, de la forêt et des haies**

L'intérêt écologique et la qualité paysagère du terroir de la commune de Matéri dépendent particulièrement de la conservation de son couvert arboré, permettant entre autres, de lutter contre l'érosion et de préserver la biodiversité.

La coupe d'arbres et le défrichage d'un espace ne peuvent ainsi se faire librement et doivent être autorisés suite à la visite sur place d'une commission chargée d'apprécier les lieux et l'importance de la coupe, aux regards de considérations écologiques (nature du sol, des espèces végétales et du biotope), de l'intérêt pratique et sur les capacités de mise en culture effective de l'unité d'exploitation concernée.

Ne peuvent faire l'objet de défrichements ou de coupes les espaces situés de part et d'autre des parcours de bétail et des cours d'eau sur une largeur minimale de trente mètres.

Les haies d'arbres ou d'arbustes sont protégées dans tout l'espace du terroir de la commune.

Toute coupe non autorisée par le conseil communal est soumise à une obligation de remise en état (replantation) aux frais de l'intéressé.

### **Article 4 : Des aires protégées**

Le lieu-dit « xx et yy » est intégralement protégé de toute activité péjorative. Seuls sont autorisés un droit de passage et un droit de prélèvement (excluant toute pratique de chasse), réservé aux habitants des villages voisins de ladite montagne.

Les espèces de flore en voie de disparition telles que *Vitellaria paradoxa* (Karité), *Bombax costatum* (faux kapokier), *Ceiba pentandra* (fromager), *Borassus aethiopum* (palmier rônier),

*Hyphae nethebaica* (palmier doum), *Adansonia digitata* (baobab), *Parkia biglobosa* (néré) sont intégralement protégés.

Les villages situés autour des collines sont chargés de sa surveillance au nom de la commune de Matéri. Les chefs de village disposent du droit d'exclusion sur cette aire protégée.

Les espaces sacrés situés dans les terroirs villageois (bosquets, collines, forêts sacrées) constituent des aires protégées religieuses. Chaque village en assure la surveillance et dispose d'un droit d'exclusion.

#### **Article 5 : Des feux de végétation**

Les feux de brousse autorisés sont ceux qui sont précoces (qui ont lieu après l'hivernage, de novembre au 31 décembre) et surveillés. Leur utilité réside dans la suppression de la paille sèche susceptible de prendre feu pendant la saison sèche.

Les incendies de brousse allumés pour d'autres raisons entre autres, de chasse ou de récolte de miel sont interdits.

#### **Article 6 : De la récolte du miel**

L'extraction du miel sauvage ou d'élevage doit s'effectuer sans porter préjudice à la survie de l'essaim et sans provoquer un incendie de brousse.

L'abeille et l'essaim sont protégés au sein de la commune.

#### **Article 7 : De la répartition de l'espace entre culture et pâture**

Les animaux élevés (bœufs, chèvres, moutons, ...) doivent être strictement surveillés pendant toute la saison de culture et tenue à l'écart des espaces cultivés ou plantés.

La commune organise une répartition des espaces entre la culture ou de plantation et la pâture dans les objectifs :

- a) d'éviter les dégâts de culture ou de plantation occasionnés par les animaux ;
- b) afin de maintenir des zones pastorales en réponse aux besoins locaux.

Les conflits de dégâts de champs et de plantation par les animaux domestiques font d'abord l'objet d'une tentative de règlement à l'amiable par le conseil de village (chef de village et notables), la section villageoise de gestion foncière, la commission de gestion foncière, ou de conciliation, par le tribunal de conciliation de Matéri. En cas de désaccord persistant, le maire de la commune de Matéri est saisi par Procès-verbal de non-conciliation par l'instance chargée du règlement amiable, ou le tribunal de Natitingou est saisi par procès-verbal de non-conciliation du tribunal de conciliation de Matéri.

#### **Article 8 : De l'affectation des terres du domaine national**

L'ensemble de la population de la commune est responsable de la bonne gestion des terres et des ressources renouvelables qu'elles supportent.

La section villageoise de gestion foncière assistée des conseillers locaux effectue la répartition des espaces entre la culture, la pâture et la conservation de sites.

L'affectation des terres du domaine national est assortie d'une sensibilisation et d'un engagement écologique de l'affectataire (individu ou groupe) de l'espace mis en culture ou réservé au pâturage.

#### **Article 9 : De la réserve de biosphère de la Pendjari**

Située en périphérie immédiate de la réserve de biosphère de la Pendjari, le terroir de la commune de Matéri constitue par sa proximité géographique un prolongement socioculturel et écologique dudit Parc. La commune reconnaît ainsi la nécessité de contribuer à la préservation de ce patrimoine naturel dans un intérêt à la fois local, national et international.

Conscient de sa responsabilité environnementale, la population de la commune s'engage à devenir un partenaire du Parc, notamment dans la lutte contre le braconnage dans le Parc, et dans une gestion durable de l'environnement périphérique au Parc.

La commune de Matéri souhaite la mise en place d'une collaboration avec le Parc dans le but de prolonger les effets de la conservation au sein des terroirs villageois et dans le but de s'impliquer plutôt que de s'exclure des objectifs de protection du Parc.

**Article 10 : De la communication au sein de la commune**

Les chefferies traditionnelles, les sections villageoises de gestion foncière et la commission de gestion foncière constituent des centres de rencontres, de réunions et d'échanges d'informations au sein de la commune.

**Article 11 :** Les engagements pris par les représentants de la population de la commune de Matéri, constitutifs de la présente convention, tiennent lieu de loi à tous les habitants de la commune.



**ARRETE N°...1/-----/2020**

**PORTANT ADOPTION DE LA CHARTE LOCALE SUR LA  
RESTAURATION, LA CONSERVATION ET LA PROTECTION  
DES VERSANTS DE COLLINES DU TERRITOIRE DE LA  
COMMUNE DE MATERI**

**=====**

**LE MAIRE DE LA COMMUNE DE MATERI**

- Vu la loi n°2019-40 portant révision de la constitution du 1er novembre 2019;
- Vu la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, portant organisation de l'Administration Territoriale de la République du Bénin ;
- Vu la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des Communes en République du Bénin ;
- Vu la loi n°2015 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public
- Vu la loi n° 2017-15 du 24 mai 2017, modifiant et complétant la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Benin
- Vu la loi n° 2002-16 du 18 octobre 2004 portant régime de la faune en République du Bénin ;
- Vu la loi n°98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin
- Vu la loi n°93-009 du 02 Juillet 1993 portant Régime des Forêts en République du Bénin
- Vu le décret n°2011-394 du 28 Mai 2011 fixant les modalités de conservation et de gestion durable de la faune et de ses habitats en République du Bénin
- Vu le décret n° 2017-331 du 06 juillet 2017 portant définition de la catégorisation des aires protégées du Bénin suivant la catégorisation de l'Union Mondiale pour la Conservation de la Nature (UICN),
- Vu le décret n°2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public
- Vu l'arrêté interministériel n° 0121 /MEHU/MDGLAAT du 16 novembre 2012, fixant les conditions de gestion durable des Forêts Sacrées en République du Bénin
- Vu la proclamation le, par la cour constitutionnelle, des résultats définitifs de l'élection Présidentielle du ;
- Vu le décret n° ..... portant composition du gouvernement ;
- Vu le décret n..... portant nomination du Préfet du Département de l'Atacora ;
- Vu l'arrêté n° ..... portant constat des résultats de l'élection du maire, des adjoints au maire et des chefs d'arrondissement de la commune de Matéri ;

**ARRETE :**

**Article 1<sup>er</sup>** : Il est élaboré **une** charte appelée "convention locale d'environnement de la commune de Matéri pour la restauration des terres dégradées des versants de collines du domaine public et des patrimoines fonciers communs sur la restauration, la conservation et la protection des versants de collines du territoire de la commune de Matéri"

**Article 2** : L'assiette de cette charte territoriale relève du domaine public de l'Etat est par conséquent, inaccessibles, inaliénables et imprescriptibles.

Les droits d'usage et de jouissance accordés aux populations sont révocables en cas de non-respect des dispositions de la présente charte.

**Article 3** : Les chefs d'arrondissement, les présidents de la commission des affaires domaniales et environnementales sont chargés chacun en ce qui le concerne de l'exécution des dispositions ci-dessus.

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

Fait à xxxx, le xx xxx 2020

**AMPLIATIONS :**

- |                     |           |                 |
|---------------------|-----------|-----------------|
| • MJSL              | 01        |                 |
| • Préfet/AD         | 01 (ATCR) | <u>XXXXXXXX</u> |
| • DDTFP/A           | 01        |                 |
| • Tous Maires At 13 |           |                 |
| • Tous CA Mat       | 07        |                 |
| • C/SADE            | 02        |                 |
| • Président CADE    | 09        |                 |
| • Chrono            | 01        |                 |
| • Archives          | 01        |                 |

**MEMORANDUM D'ENTENTE DE LA COGESTION DE LA RBP  
ENTRE  
LES COMMUNES DE TANGUIETA ET DE MATERI  
ET  
L'UNION DES ASSOCIATIONS VILLAGEOISES DE GESTION DES RESERVES DE  
FAUNE DU PARC NATIONAL DE LA PENDJARI  
AVEC  
L'APPUI DU MEDIEUR DE LA REPUBLIQUE DU BENIN**

**Préambule**

- Vu la loi 2009-22 du 03 janvier 2014 instituant le Médiateur de la République ;
- Vu la loi 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des Communes en République du Bénin ;
- Vu la Loi N°2002-016 du 18 octobre 2004 portant régime de la faune en République du Bénin ;
- Vu le Décret n° 2011-394 du 28 Mai 2011 fixant les modalités de conservation, de développement et de gestion durable de la faune et de ses habitats en République du Bénin ;
- Vu le Procès Verbal de la 10<sup>ème</sup> Assemblée Générale de l'Union AVIGREF des 8 et 9 octobre 2010 constatant l'élection du Conseil d'Administration de l'Union des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune (ci-après désigné « U-AVIGREF »), enregistrée en 2001 ;
- Vu le relevé du conseil des Ministres en date du 30 mars 2015 instruisant entre autres le Ministre en charge de l'environnement et des ressources naturelles, de commettre une mission de médiation et de consultation afin de trouver des solutions durables à la crise ;
- Vu la requête n°262/15/CENAGREF/DG/RCR/AD du 21 juillet 2015 saisissant le Médiateur de la République (ci-après désigné « Médiateur »), a œuvré à la cessation des conflits entre les parties et la restauration d'un climat apaisé pour la relance de la cogestion inclusive du parc national de Pendjari ;
- Vu les rapports des différentes missions de conciliation conduites par le Ministre en charge des Aires Protégées, le Préfet des départements de l'Atacora et de la Donga, la Directrice Générale du CENAGREF et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) des parties prenantes à la cogestion des parcs nationaux du Bénin et notamment celles du parc national de Pendjari ;

SgV

- Vu les rapports de mission de conciliation du Médiateur de la République à l'endroit des parties prenantes à la cogestion des parcs nationaux du Bénin et notamment celle du parc national de Pendjari ayant abouti, entre autres, à l'abrogation des actes de suspension des activités des AVIGREF par les Maires de Matéri et de Tanguéta et l'engagement par l'U-AVIGREF d'actualiser ses textes fondamentaux etc. ;
- Considérant les Communes de Tanguéta et de Matéri, riveraines du Parc National de la Pendjari et représentées par leur Maire respectif (ci-après désigné les « Communes » ;
- Considérant les dissensions entre les AVIGREF, ayant entraîné la prise par les Communes riveraines d'un acte de suspension des activités desdites structures, et de création de nouvelles structures de cogestion ;
- Considérant que les Communes de Matéri, Tanguéta et l'U-AVIGREF (ci-après dénommés collectivement « les Parties » et individuellement dénommés « Partie ») partagent l'objectif commun de promouvoir la place et le rôle des populations locales et des collectivités territoriales locales dans la cogestion du parc national de Pendjari ;
- Considérant la Déclaration de Natitingou faite par les AVIGREF de la Pendjari à l'issue de l'atelier de restitution de la première partie de la mission du Médiateur de la République des 17 et 18 décembre 2015;
- Considérant l'intérêt supérieur de la conservation de la biodiversité de la Réserve de Biosphère de la Pendjari pour la communauté locale, nationale et internationale ;
- Considérant l'intérêt supérieur des populations riveraines ;

Les Communes et l'U-AVIGREF s'accordent sur les termes du présent Mémoire d'Entente ("ME").

## 1. Objectifs

Le présent Mémoire d'Entente vise à définir entre les parties, les bases de leur volonté commune de promouvoir : la cogestion du parc à divers niveaux, les principes de subsidiarité et de proximité, ainsi que les conditions favorables à la conservation de la biodiversité et au développement local.

Il traduit la compréhension partagée par les Parties et leurs intentions d'établir une nouvelle dynamique de cogestion de la Réserve de Biosphère de la Pendjari avec le CENAGREF.

Pour ce faire, les Parties conviennent d'œuvrer :

- au respect du cadre juridique relatif à la gestion durable des réserves de faune, à la décentralisation ;
- à une meilleure implication des Communes riveraines, et autres groupes d'acteurs majeurs actuels et futurs, à la gestion durable de la Réserve de Biosphère de la Pendjari partagée avec le CENAGREF, notamment au niveau des organes de gouvernance de la



cogestion du parc (Comité de Coordination de développement de la Réserve de Biosphère de la Pendjari, Comité de Surveillance, CA/CENAGREF, CODIR Elargi du CENAGREF);

- au fonctionnement et au respect d'une structure locale (Comité de coordination de développement de la RBP) de gestion apaisée et résiliente des conflits liés à la cogestion du parc ;
- au développement des capacités des Communes pour une administration territoriale garantissant l'intégrité écologique et territoriale du parc ;
- au respect des délais de validité et de mise en œuvre du plan d'aménagement et de gestion du parc, et de tous outils de gestion du parc ;
- à faire prévaloir les intérêts de la majorité des populations riveraines dans la cogestion du parc.

## 2. Activités prioritaires

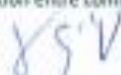
Les Parties ont identifié comme priorités à réaliser en vue de la promotion d'une cogestion inclusive, les activités ci-après :

- revoir le cadre de mise en œuvre de la cogestion de la Réserve de Biosphère de la Pendjari avec la définition des rôles et responsabilités des Parties, en conformité avec le cadre juridique en vigueur au Bénin, relativement à la gestion durable des réserves de faune et à la décentralisation territoriale ;
- actualiser de façon conséquente le cadre réglementaire de la cogestion ;
- actualiser de façon conséquente l'organisation et le fonctionnement de la cogestion en tenant compte des principes de subsidiarité, d'équité, de contre-pouvoir et de bonne gouvernance ;
- mener des activités d'information, d'éducation et de communication à l'endroit des populations riveraines en vue de leur adhésion à la nouvelle dynamique enclenchée ;
- signer la convention tripartite (CENAGREF, MAIRIES et AVIGREF) de cogestion.

Ces activités ne sont pas exclusives.

## 3. Modalités de mise en œuvre

- Les Parties s'engagent à travailler à la préservation des réserves et à collaborer activement pour combattre tous actes d'empiètement agricole, de pâturage illégal, de pêche illégale, de braconnage et de coupe de bois ;
- Les Parties s'engagent à lutter contre l'impunité à tous les niveaux ;
- Les Parties entendent préserver les acquis de l'expérience actuelle de la cogestion ;





- Les Parties entendent promouvoir les principes et valeurs de subsidiarité, d'intégrité, et de durabilité, et soutenir une relation de partenariat constructif et mutuellement profitable avec le CENAGREF ;
- Les Parties s'engagent à ne faire aucune déclaration publique, expresse ou implicite, ou poser aucun acte susceptible d'entacher la confiance retrouvée.
- Les Parties conviennent de mettre sur pied, avec la participation du CENAGREF, un organe ad'hoc de mise en œuvre des activités prioritaires identifiées pour la promotion d'une cogestion inclusive de toutes les parties prenantes du parc national de Pendjari.
- Les PTF sont informés des termes du présent ME, afin de maintenir leurs engagements actuels et garantir leur soutien.
- Les parties s'engagent à respecter les obligations réciproques prévues dans la convention tripartite.
- En cas de différend, de désaccord ou de réclamation lié au présent ME, les Parties font tout leur possible pour le régler diligemment par la négociation directe.
- En cas de persistance du différend, le recours à l'arbitrage du Médiateur de la République peut être effectué par l'une des Parties.
- Au cas où l'une quelconque des dispositions du présent ME est dépourvue de validité, est illégale ou est inapplicable, les Parties s'accordent à ce que cela n'ait pas d'incidence sur les dispositions restantes.

En foi de quoi, les représentants dûment autorisés des Parties, et du Médiateur, respectivement, ont signé quatre (04) exemplaires de ce Mémoire d'Entente.

Fait, à Parakou, le 12 février 2016

Pour l'U-AVIGREF  
Président Conseil d'Administration



Séraphin B. KOUAGO

Pour la Commune de Tanguiéta  
Maire de la Commune



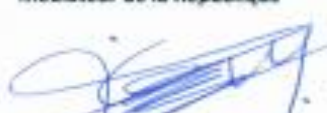
Paul N. SANGUI

Pour la Commune de Matéri  
Maire de la Commune



Sorikoua SAMBIENI

Pour le Médiateur de la République  
Médiateur de la République



Joseph B. GNONLONFOUN

**FEUILLE DE ROUTE DE MISE EN ŒUVRE DES ACTIVITES IDENTIFIEES PAR LA MISSION DU MEDiateur DE LA REPUBLIQUE  
SUITE A LA SIGNATURE DES MEMORANDUMS, (PARAKOU, LE 12 FEVRIER 2016)**

| N° ORD | TACHES PREVUES/CONVENUES                                                                                                                             | ECHÉANCE   | RESPONSABLE             | APPUI / Structures impliquées                                                                   |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
|        | Informar les AVIGREF à la base sur les contenus des mémorandums signés                                                                               | AVRIL 2016 | Pt U et UR-AVIGREF      | Mairies, DPN, Radios locales                                                                    |
| 1.     | Elaborer un document cadre sur la cogestion des réserves de faune                                                                                    | AVRIL 2016 | CENAGREF                | Ministère, Consultant, Communes, structures de cogestion, C/PROJETS, Médiateur République       |
| 2.     | Elaborer un avant projet d'arrêté ministériel portant conditions de la création des structures de cogestion                                          | Juin 2016  | CENAGREF                | Ministère, Consultant, Communes, structures de cogestion, C/PROJETS                             |
| 3.     | Elaborer un avant projet d'arrêté ministériel portant conditions d'utilisation des ressources affectées aux structures de cogestion                  | Juin 2016  | CENAGREF                | Ministère, Consultant, Communes, structures de cogestion, C/PROJETS                             |
| 4.     | Elaborer un avant projet d'arrêté ministériel portant conditions d'attribution des recettes à rétrocéder aux structures de cogestion et aux communes | Juin 2016  | CENAGREF                | Ministère, Consultant, Communes, structures de cogestion, C/PROJETS                             |
| 5.     | Elaborer un avant projet d'arrêté portant de réglementation des activités des auxiliaires utilisés par les amodiataires et guides de chasse          | Juin 2016  | CENAGREF                | Ministère, Consultant, Communes, structures de cogestion, C/PROJETS, Médiateur de la République |
| 6.     | Actualiser les documents fondateurs des AVIGREF notamment ceux de l'U-AVIGREF de la Pendjari                                                         | Juin 2016  | U-AVIGREF<br>UR-AVIGREF | Communes, CENAGREF, Consultant, PTF, Médiateur de la République                                 |

| N° ORD | TACHES PREVUES/CONVENUES                                                                                                                          | ECHÉANCE         | RESPONSABLE        | APPUI / Structures impliquées                                                                                            |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|        | Informar les AVIGREF à la base sur les contenus des mémorandums signés                                                                            | AVRIL 2016       | Pt U et UR-AVIGREF | Mairies, DPN, Radios locales                                                                                             |
| 7.     | Elaborer un avant projet d'un nouveau décret d'application de la loi 2002-14 du 16 octobre 2004 portant régime de la faune en République du Bénin | JUIN 2016        | CENAGREF           | Ministère, Consultant, Communes, structures de cogestion, C/PROJETS, TPI Natitingou et Kandi, Médiateur de la République |
| 8.     | Elaborer un avant projet d'arrêté ministériel portant création, attributions et fonctionnement des organes de cogestion                           | Juin 2016        | CENAGREF           |                                                                                                                          |
| 9.     | Elaborer et signer les conventions cadre tripartite de cogestion entre CENAGREF – Communes et AVIGREF                                             | Juillet 2016     | CENAGREF           | Médiateur de la République                                                                                               |
| 10.    | Organiser un atelier de validation des actes réglementaires                                                                                       | Fin du processus | Comité Rédaction   | CENAGREF                                                                                                                 |

**Recommandations**

Veiller à l'exploitation de tous les documents existants au CENAGREF



## **MEMORANDUM D'ACCORD ENTRE LE CENTRE NATIONAL DE GESTION DES RESERVES DE FAUNE (CENAGREF) ET L'UNION DES ASSOCIATIONS VILLAGEOISES DE GESTION DES RESERVES DE FAUNE (U-AVIGREF) DE LA PENDJARI**

Dans le cadre de la relance du partenariat entre le Centre National de Gestion des Réserves de Faune (CENAGREF) et l'Union des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune (U-AVIGREF) de la Pendjari, les deux parties ont conclu, ce jour jeudi 7 février 2013 un mémorandum d'accord pour la gestion durable de la cogestion de la Réserve de Biosphère de la Pendjari (RBP). Ce mémorandum d'accord est le résultat de l'évaluation indépendante de la cogestion et de la résolution des divers points de revendication contenus dans la pétition sur la gestion du Parc National de la Pendjari.

En effet, suite à la crise de confiance intervenue entre le CENAGREF/MEHU<sup>1</sup> et l'U-AVIGREF/Pendjari à partir de novembre 2011, une pétition formulée par « Les Amis de la Pendjari » a été mise en ligne sur le site [www.pendjari.jimdo.com](http://www.pendjari.jimdo.com), créé en juin 2012. Cette pétition est adressée aux Gouvernements béninois et allemand. En ce qui concerne le Gouvernement béninois, elle porte sur quatre points de revendication des AVIGREF, objet de la présente évaluation. Il s'agit :

- de l'instauration de la confiance entre les AVIGREF et le CENAGREF/MEHU ;
- du respect des procédures pour un recrutement transparent du Directeur du Parc National de la Pendjari (DPNP) qui prend en compte des critères de performance convenus entre CENAGREF, AVIGREF et Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ;
- de la poursuite des principes de cogestion ;
- de l'assurance d'un suivi indépendant de la cogestion.

Au terme de cette évaluation indépendante, les deux parties en présence ont convenu de signer et de publier le présent mémorandum marquant leur accord sur la satisfaction des revendications des AVIGREF objet de la crise et relayées par « Les Amis de la Pendjari ».

## **I. Instauration de la confiance entre les AVIGREF et le CENAGREF/MEHU**

A l'issue de la concertation, les deux parties ont noté que :

- l'intérêt premier de toutes les parties est la conservation durable de la faune et de son habitat naturel au sein du Parc National de la Pendjari ;

<sup>1</sup> MEHU : Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme

V ~~A~~

- le dialogue et la concertation ont repris dans une bonne ambiance apaisée de cogestion ;
- les échanges d'informations sont réguliers entre les AVIGREF et le CENAGREF/MEHU conformément aux résolutions de l'atelier du 4 juin 2012, tenu sur le campus d'Abomey-Calavi sous la facilitation du Professeur Brice SINSIN.

Elles ont convenu que:

- le redéploiement des agents forestiers pour intégrer les patrouilles dans le Parc National de la Pendjari est bien accueilli et désiré de tous. Le principe de patrouille conjointe (forestiers, éco-gardes et auxiliaires villageois) au sein d'une même équipe de patrouille est le mode de fonctionnement du service en charge de la surveillance ;
- la pêche est reprise et s'effectue sous la supervision conjointe des AVIGREF et de la DPNP.

## **II. Respect des procédures pour un recrutement transparent du Directeur du Parc National de la Pendjari qui prend en compte des critères de performance convenus entre CENAGREF, AVIGREF et PTF**

En évaluant ce point, les deux parties ont constaté ce qui suit :

- l'appel à candidatures a été lancé en mai 2012 et le processus est conduit à son terme ;

- les observations des PTF sur les termes de référence (TdR) de recrutement ont été prises en compte ;
- le recrutement a eu lieu et les résultats sont proclamés et le nouveau Directeur, Monsieur Méryas KOUTON a pris fonction depuis le mois d'octobre 2012 avec un contrat de travail en bonne et due forme.

### **III. Poursuite des principes de cogestion**

Les deux parties ont, à cet effet :

- réaffirmé la nécessité pour la Direction Générale du CENAGREF de mettre en œuvre les décisions qui seront issues des sessions du Conseil d'Administration du CENAGREF ;
- convenu que la prise de service du nouveau Directeur a réglé la question de collaboration entre tous les acteurs impliqués dans la cogestion y compris la surveillance conjointe du Parc National de la Pendjari ;
- convenu de tenir compte des acquis de la résolution de cette crise lors de l'élaboration du Plan d'Aménagement Participatif et de Gestion actualisé de la Réserve de Biosphère de la Pendjari qui a déjà démarré par la préparation des dossiers d'appel d'offre ;
- convenu de réviser la convention cadre de partenariat signée le 08 avril 2003 entre la Direction du Parc National de la Pendjari et les AVIGREF.

V 



#### IV. Assurance d'un suivi indépendant de la cogestion

Les deux parties ont convenu :

- de manifester leur satisfaction pour l'heureuse conclusion qui a découlé de la mission d'évaluation indépendante de la cogestion comme prévue dans le Plan de Travail Annuel (PTA) du CENAGREF ;
- de mettre en place un système de suivi périodique de la cogestion des aires protégées ;
- de dynamiser le Comité de Direction au niveau du Parc National de la Pendjari (CODIR local) à Tanguiéta qui regroupera le DPNP et les responsables des AVIGREF/Pendjari. Ce CODIR local tiendra des réunions hebdomadaires en vue d'échanger périodiquement sur les problèmes de cogestion de la RBP ;
- de dynamiser et d'élargir aux AVIGREF le Comité de Direction du CENAGREF (CODIR général) qui regroupera la Direction Générale, les directions des deux Parcs de la Pendjari et du W et les bureaux des AVIGREF Pendjari et W. Ce CODIR général peut être élargi en cas de besoin aux Maires des Communes riveraines et aux autres acteurs. Ce CODIR général tiendra des réunions trimestrielles en vue d'échanger périodiquement sur les problèmes de cogestion des deux réserves de la Pendjari et du W.

Fait à Cotonou, le 7 février 2013

Ont signé :

Pour le Centre National de Gestion  
des Réserves de Faune

(CENAGREF)

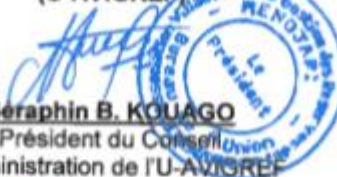


Colonel Kocou TEBLEKOU

Directeur Général du CENAGREF

Pour l'Union des Associations  
Villageoises de Gestion des  
Réserves de Faune Pendjari

(U-AVIGREF)



Seraphin B. KOUAGO

Président du Conseil  
d'Administration de l'U-AVIGREF

Vu, le facilitateur



Pr. Brice SINSIN

Recteur de l'Université d'Abomey-Calavi



**RESERVE DE BIOSPHERE DE LA PENDJARI**  
**ASSOCIATION VILLAGEOISE DE GESTION**  
**DES RESERVES DE FAUNE (AVIGREF- PENDJARI)**  
**BP : 21 Tanguiéta Tél. / fax : 23 83 01 54 - Email : [avigref.pendjari@yahoo.fr](mailto:avigref.pendjari@yahoo.fr)**

N° 64/2014/U-AVIGREF/SE/SAF

Tanguiéta, le 31 décembre 2014

// -)

**Monsieur le Maire de la Commune  
de Tanguiéta**

**OBJET : Arrêté portant suspension dans la commune  
de Tanguiéta des activités des AVIGREF.**

**Référence : V/arrêté 2014 N° 028/33/MT-SG-SPDL du 29/12/2014**

Monsieur le Maire,

L'U-AVIGREF a reçu copie de votre arrêté communal cité en référence et portant suspension dans la commune de Tanguiéta des activités des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune (AVIGREF) des villages riverains au Parc National de la Pendjari

La lecture de votre arrêté soulève un certain nombre d'interrogations aussi bien sur la forme que sur le fond du document.

Par rapport à la forme,

- L'U-AVIGREF est régie par la loi du 1er juillet 1901. Elle a été enregistrée sous cette forme au N° 2002-142 MISD/DC/SG/DAI/SAAP-ASSOC. du 15/03/2002 et exerce légalement ses activités sur l'ensemble du territoire qu'elle a défini comme zone d'intervention.
  - En se rapportant aux textes de la décentralisation, il est constaté que le maire ne peut prendre un arrêté, surtout de cette portée, qu'après une délibération du conseil communal. Ce qui n'a pas été le cas suite aux investigations menées sur le terrain.
  - Dans les "VU", vous n'avez pas fait cas de l'arrêté communal antérieur créant les AVIGREF et l'union des AVIGREF que vous suspendez, puisqu'il n'existe pas. C'est celui-ci que votre présent arrêté aurait pu abroger à travers les dispositions prévues à cet effet. Je tiens à vous rappeler qu'au terme de l'article 38 du Décret N° 2011 – 394 du 28 mai 2011 que vous avez bien cité, il est clairement établi que les structures de cogestion de la faune (que sont les AVIGREF) et les communes riveraines sont membres des organes de cogestion de l'aire protégée. Vous avez également omis de faire référence aux décrets n° 98-487 du 15 octobre 1998 portant création, attribution et fonctionnement du CENAGREF (voir art 4) et N° 2005-550 du 31 août 2005 portant approbation du plan d'aménagement participatif et de gestion de la Réserve de Biosphère de la Pendjari. Il en est de même de l'arrêté ministériel ANNEE 2000 N° 20/MDR/DC/SG/DA/CP du 13 janvier 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement du CENAGREF (art. 8 et 17). Tous ces textes sont le fondement juridique des activités des AVIGREF qu'un arrêté communal ne pourrait abroger.
- Vous n'apportez aucune motivation à votre décision et vous vous basez simplement sur des éléments fourbes montés de toutes pièces par vous (Lettre et procès verbal de séance de concertation d'un certain collectif des AVIGREF qui n'existe nulle part) pour prendre un arrêté, alors même que ces lettres vous ont été adressées à titre d'information sans aucune obligation.

En ce qui concerne le fond, vous violez allègrement la Charte Africaine des Droits de l'Homme en matière d'association et les principes constitutionnels du Bénin que chacun de nous est appelé à défendre.

Dans tous les cas, votre acte vient lever le masque et conforte la suspicion sur l'organisation que vous mettiez en place pour diviser les AVIGREF afin de régler des problèmes personnels. Les propos que vous aviez tenus au lendemain de l'interpellation par le Tribunal de Première Instance de Natitingou de l'agent de l'U-AVIGREF impliqué dans le braconnage d'éléphants et le trafic d'ivoire en sont un témoignage éloquent. Ce sont d'ailleurs ces propos qui ont été relayés dans la lettre et le procès verbal qui ont servi de base pour votre arrêté. En plus, l'U-AVIGREF a noté les nombreuses séances que vous avez tenues aussi bien dans votre bureau qu'à Tanongou avec le groupuscule d'individus que vous avez constitué pour régler vos comptes. Et votre acte n'est que l'application des conclusions issues de ces concertations.

Dans votre rôle de maire de commune, vous incitez à des troubles à l'ordre publics au lieu de les prévenir dans le seul dessein d'atteindre vos objectifs personnels. A ce titre, vous avez organisé et cautionné les actes d'agression commis sur les responsables de l'union et de destruction du véhicule de l'association à Tanongou. Pour preuve, il a fallu votre déplacement pour féliciter les saccageurs avant que la Brigade de Gendarmerie ne puisse retirer le véhicule de Tanongou.

Au demeurant, l'U-AVIGREF se permet de vous signifier que votre arrêté est abusif, arbitraire et ne pourrait donc porter aucun effet. Elle regrette profondément votre attitude qui crée la confusion entre votre personne en tant qu'individu et le conseil communal que vous êtes censé diriger pour assurer un meilleur développement économique dans les différentes localités de la commune. Quel contraste ?

Par conséquent, en attendant que les instances supérieures habilitées à rétablir la légalité se prononcent sur la question, les AVIGREF et l'U-AVIGREF poursuivront leurs activités comme cela se doit, même si elles ont déjà vent des pressions et négociations que vous menez auprès de votre collègue maire de Matéri pour vous soutenir.

Le Président du CA U-AVIGREF

  
  
**Séraphin B. KOUAGO**

**Ampliations :**

- PDAD ----- 01
- Conseillers communaux ----- 15
- AVIGREF ----- 29
- CENAGREF ----- 01
- DPNP ----- 01
- Brigade Territoriale ----- 01
- Commissariat de Police ----- 01
- Archives ----- 01
- Chronos ----- 01





## **RESERVE DE BIOSPHERE DE LA PENDJARI**

**ASSOCIATION VILLAGEOISE DE GESTION  
DES RESERVES DE FAUNE (AVIGREF- PENDJARI)**

**BP : 21 Tanguiéta Tél. / fax : 23 83 01 54 - Email : [avigref.pendjari@yahoo.fr](mailto:avigref.pendjari@yahoo.fr)**

**N° 001/2015/U-AVIGREF/SE/SAF**

Tanguiéta, le 02 janvier 2015

**// -)**

**Monsieur le Maire  
de la commune de Matéri**

**OBJET : Arrêté portant suspension dans la commune  
de Matéri des activités des AVIGREF.**

**Référence : V/arrêté N° 64-3/22/MCM-SG-SADE**

Monsieur le Maire,

L'U-AVIGREF a reçu copie de votre arrêté communal cité en référence et portant suspension dans la commune de Tanguiéta des activités des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune (AVIGREF) des villages riverains au Parc National de la Pendjari

La lecture de votre arrêté soulève un certain nombre d'interrogations aussi bien sur la forme que sur le fond du document.

Par rapport à la forme :

- L'U-AVIGREF est régie par la loi du 1er juillet 1901. Elle a été enregistrée sous cette forme au N° 2002-142 MISD/DC/SG/DAI/SAAP-ASSOC. du 15/03/2002 et exerce légalement ses activités sur l'ensemble du territoire qu'elle a défini comme zone d'intervention.
- En se rapportant aux textes de la décentralisation, il est constaté que le maire ne peut prendre un arrêté, surtout de cette portée, qu'après une délibération du conseil communal. Ce qui n'a pas été le cas suite aux investigations menées sur le terrain.
- Dans les "VU", vous n'avez pas fait cas de l'arrêté communal antérieur créant les AVIGREF et l'union des AVIGREF que vous suspendez, puisqu'il n'existe pas. C'est celui-ci que votre présent arrêté aurait pu abroger à travers les dispositions prévues à cet effet. Je tiens à vous rappeler qu'au terme de l'article 38 du Décret N° 2011 - 394 du 28 mai 2011 que vous avez bien cité, il est clairement établi que les structures de cogestion de la faune (que sont les AVIGREF) et les communes riveraines sont membres des organes de cogestion de l'aire protégée. Vous avez également omis de faire référence aux décrets n° 98-487 du 15 octobre 1998 portant création, attribution et fonctionnement du CENAGREF (voir art 4) et N° 2005-550 du 31 août 2005 portant approbation du plan d'aménagement participatif et de gestion de la Réserve de Biosphère de la Pendjari. Il en est de même de l'arrêté ministériel ANNEE 2000 N° 20/MDR/DC/SG/DA/CP du 13 janvier 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement du CENAGREF (art. 8 et 17). Tous ces textes sont le fondement juridique des activités des AVIGREF qu'un arrêté communal ne pourrait abroger.

- Vous n'apportez aucune motivation à votre décision et vous vous basez simplement sur les informations que vous a fournies le maire de Tanguiéta pour l'aider dans ses œuvres. Pour preuve, il n'y a pas crise au sein de l'Union comme indiqué dans votre arrêté. Mais il y a problème entre certains individus de Tanongou organisé par votre collègue maire de Tanguiéta pour s'opposer à l'arrestation de Monsieur Valentin TANKOUANOU qui demeure son valet. Il n'existe aucun mouvement des AVIGREF dans les villages de votre commune et aucune ampliation ne vous a jamais été faite des correspondances produites par le fabuleux collectif des AVIGREF de l'axe Tanongou
- Enfin, nulle part les textes de la décentralisation ne donnent autorité au maire de suspendre les activités d'une organisation de la société civile.

En ce qui concerne le fond, vous avez allègrement violé la Charte Africaine des Droits de l'Homme en matière d'association et les principes constitutionnels du Bénin que chacun de nous est appelé à défendre.

L'U-AVIGREF a compris que vous avez agi par solidarité puisqu'il s'agit d'apporter une réponse favorable et spontanée à votre collègue maire de Tanguiéta qui vous a sollicité en ce moment où il a des démêlés avec certains responsables de l'association. Malheureusement vous n'avez pas mesuré la portée de votre acte de soutien en outrepassant vos prérogatives de Maire.

En conséquence, l'U-AVIGREF se permet de vous signifier que votre arrêté est abusif, arbitraire et ne pourrait donc porter aucun effet. Elle regrette profondément votre attitude comme celle de votre collègue de Tanguiéta. Vous créez la confusion entre votre personne en tant qu'individu et le conseil communal que vous êtes censé diriger pour assurer un meilleur développement économique dans les différentes localités de la commune. L'objectivité doit prévaloir et c'est cela qui vous permettra de vous justifier lorsque l'histoire voudra vous rattraper.

Pour l'heure, en attendant que les instances supérieures habilitées à rétablir la légalité se prononcent sur la question, les AVIGREF et l'U-AVIGREF poursuivront leurs activités comme cela se doit dans la quiétude.

Le Président du CA U-AVIGREF

  
  
**Séraphin B. KOUAGO**

**Ampliations :**

- PDAD ----- 01
- Conseillers communaux ----- 19
- AVIGREF ----- 10
- CENAGREF ----- 01
- DPNP ----- 01
- Brigade Territoriale ----- 01
- Commissariat de Police ----- 01
- Archives ----- 01
- Chronos ----- 01



Annexe 26. Arrêté communal de nomination du secrétaire du Tribunal de conciliation



REPUBLIQUE DU BENIN  
-----  
MINISTERE DE LA DECENTRALISATION ET DE LAGOUVERNANCE LOCALE  
-----  
DEPARTEMENT DU BORGOU  
-----  
COMMUNE DE SINENDE



☒ : 02 SINENDE ☎ : (00229) .....e-mail : [sinendemairie@yahoo.fr](mailto:sinendemairie@yahoo.fr)

**ARRETE COMMUNAL 2019**  
**N°53/031/MC-SDE/SG/SAGSC PORTANT NOMINATION DU**  
**SECRÉTAIRE DU TRIBUNAL DE CONCILIATION DE LA**  
**COMMUNE DE SINENDÉ**

- 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 de la République du Bénin ;
- Vu** La loi 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin ;
- Vu** la loi N°2015-18 du 1<sup>er</sup> septembre 2017 portant statut général de la fonction publique ;
- Vu** la décision portant proclamation le 30 mars 2016 par la Cour Constitutionnelle des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 30 mars 2016 ;
- Vu** le décret N°2016-398 du 07 Juillet 2016 portant nominations au ministère de la décentralisation et de la gouvernance locale du Préfet du département du Borgou ;
- Vu** le décret N° 2001-414 du 15 Octobre 2001 fixant le cadre général règlement intérieur du conseil communal ;
- Vu** l'Arrêté préfectoral n°4/276/PDBA/SG/STCCD/DAC du 19 juillet 2019 portant approbation de la délibération N°53/019/MC/SDE/SG/SA du 21 juin 2019 relative à l'élection du nouveau Maire de la Commune de Sinendé ;

### ARRETE

**Article 1<sup>er</sup>** : Monsieur **SAKA Bagnan**, Préposé des Services Administratifs, Chef division des archives de l'état civil de la mairie, catégorie D3-12, est nommé Secrétaire du Tribunal de Conciliation de la Commune de Sinendé.

**Article 2** : Le présent arrêté qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, prend effet à compter de la date de sa signature. Il est communiqué et publié partout où besoin est après son approbation par l'Autorité de Tutelle.

Sinendé, le 26 aout 2019

Maire par intérim



Fousséni ZAKARI ADAMOU

Ampliations :

- PDB.....01
- Tous Maire B.....07
- CA.....04
- Archives et chrono.....02
- Intéressé.....01

Annexe 27. Arrêté préfectoral d'approbation d'un arrêté communal de nomination de secrétaire TC

 MINISTÈRE DE LA DÉCENTRALISATION  
ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE  
REPUBLIQUE DU BENIN

TEL : 00229 23 61 04 70  
BP : 54 PARAKOU  
e-mail : pref.parakou@gouv.bj

Préfecture de Parakou

101 03 12020  
N° 286

**ARRETE N°4/057 /PDB/SG/STCCD PORTANT APPROBATION DE L'ARRETE N°53/031/MC-SDE/SG/SAGSC DU 26 AOUT 2019 DU MAIRE PAR INTERIM DE LA COMMUNE DE SINENDE RELATIF A LA NOMINATION DU SECRETAIRE DU TRIBUNAL DE CONCILIATION DE LA COMMUNE DE SINENDE**

\*\*\*\*\*

**LE PREFET DU DEPARTEMENT DU BORGOU**

**Vu** la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, telle que modifiée par la loi n° 2019-40 du 07 novembre 2019 ;

**vu** la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;

**vu** la loi n°2015-18 du 1er septembre 2017 portant statut général de la fonction publique ;

**vu** la décision portant proclamation, le 30 mars 2016 par la Cour Constitutionnelle, des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 20 mars 2016 ;

**vu** le décret n°2019-396 du 05 septembre 2019 portant composition du Gouvernement ;

**vu** le décret n°2016-398 du 07 juillet 2016 portant nominations au Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale ;

**vu** l'arrêté n°4/305/PDB/SG/STCCD/SA-004SGG18 du 24 septembre 2018 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Comité Technique chargé d'étudier la légalité des actes communaux, des documents budgétaires et des contrats de marchés des mairies dans le département du Borgou ;

**considérant** le bordereau d'envoi n°53/351/MC-SDE/SG/SAGSC/SA du 27 novembre 2019, enregistré le 26 décembre 2019 au Secrétariat administratif de la Préfecture de Parakou sous le numéro 3945 et transmettant l'arrêté visé en objet ;

**considérant** le message radio n°4/0083/PDB/SG/STCCD du 14 janvier 2020, notifiant au maire, les observations du Comité Technique Départemental suscité en sa séance du lundi 06 janvier 2020 ;

**considérant** la prise en compte desdites observations dans la version corrigée de l'arrêté concerné, transmise par lettre n°13/MC-SDE/SG/SA du 17 janvier 2020, reçue le 20 janvier 2020 au secrétariat administratif de la Préfecture de Parakou et enregistrée sous le numéro 0139 ;

## ARRETE

**Article 1<sup>er</sup>** : Est approuvé, l'arrêté n°53/031/MC-SDE/SG/SAGSC du 26 août 2019 du Maire par intérim de la commune de Sinendé relatif à la nomination de Monsieur **Bagnan SAKA**, Préposé des Services Administratifs, Chef de la Division des Archives de l'état civil de la mairie de Sinendé, grade D3-12 en qualité de Secrétaire du Tribunal de Conciliation de la commune de Sinendé, cumulativement avec ses fonctions actuelles.

**Article 3** : Le présent arrêté qui prend effet pour compter de la date de sa signature sera enregistré, publié et communiqué partout où besoin sera.

Parakou, le 21 février 2020



Djibril MAMA CISSE

### Ampliations :

|                     |           |
|---------------------|-----------|
| MDGL                | 01 (ATCR) |
| SCD                 | 01        |
| STCCD               | 01        |
| Autres Départements | 11        |
| Chrono              | 01        |
| Archives            | 01        |



REPUBLIQUE DU BENIN  
\*\*\*\*\*

COUR D'APPEL DE  
PARAKOU

\*\*\*\*\*

TRIBUNAL DE  
PREMIERE INSTANCE  
DE PARAKOU

\*\*\*\*\*

N° 002 /20 du PV de  
Prestation de Serment en  
date du 03 juillet 2020  
\*\*\*\*\*

RECIPIENDAIRES :

- 1- KOUTOUMA  
Mémounatou
- 2- ADAM Azaratou
- 3- LAMIDI  
Mouhinatou
- 4- GARBA-SAY Ali
- 5- BIO BORA Taïrou
- 6- TASSO SOUNON  
Valentin



PROCES-VERBAL DE  
PRESTATION DE SERMENT

\*\*\*\*\*

Des nommés KOTOUMA Mémounatou, ADAM Azaratou,  
LAMIDI Mouhinatou, GARBA-SAY Ali, BIO BORA Taïrou et TASSO  
SOUNON Valentin ;

L'an deux mil vingt et le vendredi trois juillet ;

A l'audience publique ordinaire du Tribunal de Première Instance  
de Première Classe de Parakou tenue en matière Civile par Monsieur  
Adamou MOUSSA, Président, en présence de Monsieur Nourou Dine  
Malick BAKARY, Procureur de la République, avec l'assistance de  
Maître Julien M. C. ASSOGBA, Greffier ;

Ont comparu les nommés KOTOUMA Mémounatou, ADAM  
Azaratou, LAMIDI Mouhinatou, GARBA-SAY Ali, BIO BORA Taïrou  
et TASSO SOUNON Valentin qui ont saisi le Tribunal de Première  
Instance de Première Classe de Parakou par l'entremise du  
Coordinateur de Bureau de GIZ Pro PFR d'une demande aux fins de  
recevoir leur serment et enregistrée au secrétariat du Président du  
Tribunal le 25 juin 2020 sous le n°2438 du RCA ;

A l'ouverture de l'audience, le président a procédé à la  
vérification de l'identité des récipiendaires, puis, il a été fait mention de  
ce que le nommé SAKA Bagnan ne s'est pas présenté ;

Le Greffier a donné lecture des arrêtés portant nomination des  
secrétaires des Tribunaux de conciliation des communes de Bembéréké,  
Nikki, Tchaourou, Kalalé, N'dali et Pèrère ;

Ensuite, le Ministère Public a pris ses réquisitions en faisant  
allusion aux obligations qu'impose le serment, et a poursuivi en leur  
prodiguant de sages conseils ;

Pour finir, il a requis qu'il plaise au Tribunal de constater qu'un  
des récipiendaires est absent, lui donner acte de ses réquisitions,  
recevoir le serment des récipiendaires et les renvoyer à l'exercice de  
leurs fonctions ;

*(Signature)*

*(Signature)*



Quant au Président, dans ses observations, il a fait remarquer que la prestation de serment est préalable à tout acte entrant dans la fonction des récipiendaires. Il a souhaité recueillir l'engagement des récipiendaires de vouloir poursuivre. Ceux-ci ont tous répondu : « Je veux continuer » ;

Il a poursuivi en précisant aux récipiendaires toute la signification des termes de la formule du serment ;

Enfin, il a donné lecture de la formule du serment ainsi conçue : « **je jure et promets de bien et loyalement remplir mes fonctions et d'observer en toutes circonstances les devoirs qu'elles m'imposent** » ;

Debout à la barre, la main droite levée et découverte, les récipiendaires à tour de rôle, ont répondu « **je le jure** » ;

Le Tribunal a donné acte au Ministère Public de ses réquisitions ;

Il a ensuite donné acte aux récipiendaires de leur prestation de serment et les a renvoyé à l'exercice de leurs fonctions ;

De tout, il a été dressé le présent Procès-Verbal les jour, mois et an que dessus ;

Et ont signé le Greffier et le Président ;

**LE GREFFIER**

  
Julien M. C. ASSOGBA

**LE PRESIDENT**

  
Adamou MOUSSA

Pour Copie Certifiée Conforme.  
Parakou Le 24 NOV 2020  
**LE GREFFIER EN CHEF**



  
**Alexandre AZELOKONON**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>REPUBLIQUE DU BENIN<br/>-----<br/>MINISTRE DE LA JUSTICE ET DE LA<br/>LEGISLATION<br/>-----<br/>COUR D'APPEL DE PARAKOU<br/>-----<br/>TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE DE<br/>PREMIERE CLASSE DE PARAKOU<br/>-----<br/><b>CABINET DU PRESIDENT</b><br/>-----<br/><br/>N° <u>038</u> /PT-PA</p> | <p style="text-align: center;"><b>ORDONNANCE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PORTANT NOMINATION DES ASSESSEURS ET<br/>SUPPLEANTS DU TRIBUNAL DE CONCILIATION<br/>DE LA COMMUNE DE KALALE</b></p> <p style="text-align: center;">*****</p> <p>--Nous, <b>Adamou MOUSSA</b>, Président du Tribunal de<br/>Première Instance de Première Classe de Parakou ;--<br/>--Vu la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant<br/>organisation judiciaire en République du Bénin,<br/>modifiée et complétée par la loi n° 2018-13 du 02<br/>juillet 2018;-----<br/>--Vu la loi n° 2001-35 du 21 février 2003 portant statut<br/>de la Magistrature ;-----<br/>--Vu le décret n° 2016-518 du 24 août 2016 portant<br/>nomination des Magistrats au Tribunal de Première<br/>Instance de Première Classe de Parakou ;-----<br/>--Vu le procès-verbal n° 04/16 du 08 novembre 2016<br/>relatif à l'installation du Président du Tribunal de<br/>Première Instance de Première Classe de Parakou ;--<br/>--Vu la correspondance N°59/248/MC-KAL-SG-SAF-<br/>du 21 octobre 2019 du Maire de la Commune de<br/>Kalalé transmettant la liste des membres proposés<br/>aux fins de nomination pour animer le Tribunal de<br/>Conciliation de la Commune de Kalalé ;-----<br/>--Vu les nécessités actuelles de service ;-----</p> <p>• <b>Disons</b> que les personnes dont les noms suivent<br/>sont nommées, pour une durée de deux (02) ans, au<br/>Tribunal de Conciliation de la Commune de Kalalé<br/>dans les fonctions et postes ci-après :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 1<sup>er</sup> Assesseur<br/>-<b>MORA Issaka</b></li><li>• 2<sup>ème</sup> Assesseur<br/>-<b>SERO TAMOU Bio</b></li><li>• Assesseurs Suppléants<br/>-<b>MAMA Boni Chabi</b><br/>-<b>KANA GABA Chabi</b></li></ul> <p style="text-align: right;"></p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- **Disons** que la présente ordonnance qui ~~abroge~~ <sup>révoque</sup> toutes dispositions antérieures et contraires prend effet à compter de sa date de notification.

Rendu en notre Cabinet, au Palais de Justice de Parakou, le 14 novembre 2019



Le Président

  
**Adamou MOUSSA**

Annexe 30. Arrêté ministériel de nomination du Président et du Président suppléant

MINISTÈRE DE LA JUSTICE  
ET DE LA LÉGISLATION  
RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

*copie au Maire de N'dali pour Notification aux tribunaux - Aclamer au Bureau*  
10/03/2020

DEPARTEMENT DU BÉNIN  
COMMUNE DE N'DALI  
ARRIVÉE LE 10/03/2020  
ENREGISTRÉ S/N° 041

ANNEE 2020 N° / MJL/DC/SGM/DAF/DS/SA/009SGG20

PORTANT NOMINATION DU PRÉSIDENT DU TRIBUNAL DE  
CONCILIATION DE N'DALI ET DE SON SUPPLÉANT

LE GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ET DE LA  
LÉGISLATION,

Vu la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, telle que modifiée par la loi n° 2019-40 du 7 novembre 2019 ;

vu la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin, telle que modifiée et complétée par la loi n° 2016-15 du 28 juillet 2016 et la loi n° 2018-13 du 02 juillet 2018 ;

vu la décision portant proclamation, le 30 mars 2016 par la Cour Constitutionnelle, des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 20 mars 2016 ;

vu le décret n° 2019-264 du 5 septembre 2019 portant composition du Gouvernement ;

vu le décret n° 2019-430 du 02 octobre 2019 fixant la structure type des ministères ;

vu le décret n° 2016-425 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Justice et de la Législation ;

vu la lettre n° 1558/PT-PA du 13 décembre 2019 transmettant les noms des intéressés ;

Sur proposition du Président du Tribunal de Première Instance de Première Classe de Parakou, après avis consultatif du Maire de la Commune de Parakou,

ARRETE :

Article premier :

Conformément aux dispositions de l'article 22 de la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin modifiée et complétée par la loi n° 2016-15 du 28 juillet 2016 et la loi n° 2018-13 du 02 juillet 2018 et après enquête de moralité,

REPUBLIQUE DU BÉNIN  
Ministère de la Justice et de la Législation  
et des Droits de l'Homme  
Tribunal de Première Instance de Première Classe de Parakou  
PRÉSIDENCE DE PARAKOU  
Arrêté le 03-03-2020  
Contre: S/N° 1041 de RCA

les personnes dont les noms suivent, sont nommées pour une durée de deux (02) ans  
au Tribunal de conciliation de la commune de N'DALI dans les fonctions ci-après :

- Président du Tribunal de conciliation : monsieur DAFIA YAROU Djibril
- Suppléant du Président du Tribunal de conciliation : madame SAKA Bernadette.

**Article 2 :**

Le présent arrêté, qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, prend effet pour  
compter de la date de sa signature et sera publié partout où besoin sera.

Fait à Cotonou, le 27/04/2024



*Severin Maxime QUENUM*  
Severin Maxime QUENUM

AMPLIATIONS : Original 01- JORB 01 - PR 01 - SGG 01 - CC 01 - CS 01 - CSM 01 - MJL 01 - IGSJ 01 - CAB 01 -  
SGM 01 - DAF 01 - DSJ 01 - COUR D'APPEL PARAKOU 01 - TPI PARAKOU 01 - INTERESSES 02 -



## Lexique

| Termes                        | Contenu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Coviabilité socio-écologique  | La coviabilité est une viabilité conjointe des systèmes sociaux et écologiques. <i>La coviabilité est une propriété de dépendance interactive entre les humains et les non humains réunis dans une relation qui est contenue par des régulations et des contraintes</i> ” (O. Barrière et alii. 2019)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Droit endogène                | Le droit endogène est un ensemble de règles et de principes contenus dans les pratiques locales, les coutumes et les habitus qui sont internes aux groupes sociaux.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Droit négocié ou droit commun | Le droit négocié est issu de la jonction du droit endogène et du droit de l'Etat.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Endogénéité juridique         | L'endogénéité juridique désigne le caractère interne à un groupe social de coutumes, de pratiques et d'habitus dont la juridicité est prouvée                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Ethnocentrisme                | “L'ethnocentrisme correspond aux différentes formes que prend le refus de la diversité des cultures. La négation des cultures «autres» en laquelle consiste l'ethnocentrisme se manifeste, notamment, de trois façons différentes : répudiation pure et simple des autres cultures ; négation par assimilation à soi ; réduction de tout autre donné culturel par une explication qui soumet celui-ci aux formes d'intellection produites dans la culture du locuteur”. (www.universalis.fr > encyclopedie > ethnocentrisme).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Maîtrise foncière (Le Roy)    | <p>A1 : Maîtrise indifférenciée et publique : elle porte sur une chose, autorise un droit d'accès et implique une co-gestion, commune à tous.</p> <p>A2 : Maîtrise prioritaire et publique : elle porte sur un avoir, autorise l'exercice d'un droit d'accès et d'extraction des ressources et son mode de co-gestion est commun à tous.</p> <p>A3 : Maîtrise spécialisée et publique : elle porte sur une possession, autorise l'accès, l'extraction et emporte un droit de gestion dans le cadre d'une co-gestion commune à tous.</p> <p>A4 : Maîtrise exclusive et publique : il s'agit d'une propriété fonctionnelle impliquant droit d'accès, d'extraction, de gestion et d'exclusion des tiers dans le cadre d'une co-gestion, commune à tous.</p> <p>A5 : Maîtrise absolue et publique : il s'agit de l'exercice d'un droit de propriété absolu emportant l'accès, l'extraction, la gestion, l'exclusion et l'aliénation dans le cadre d'une co-gestion, commune à tous.</p> <p>B1 : Maîtrise indifférenciée et externe : elle porte sur une chose, emporte un droit d'accès et implique une co-gestion entre quelques groupes limitativement énumérés.</p> <p>B2 : Maîtrise prioritaire et externe : elle concerne un avoir sur lequel s'exercent les droits d'accès et d'extraction ; sa co-gestion est commune à quelques groupes limitativement énumérés.</p> <p>B3 : Maîtrise spécialisée et externe : elle porte sur une possession, autorise les droits d'accès, d'extraction et de gestion et son mode de co-gestion est commun à quelques groupes limitativement énumérés.</p> <p>B4 : Maîtrise exclusive et externe : il s'agit de l'exercice d'un droit de propriété fonctionnelle emportant droit d'accès, d'extraction, de gestion et l'exclusion des tiers dans une perspective de co-gestion entre quelques groupes limitativement énumérés.</p> <p>B5 : Maîtrise absolue et externe : il s'agit de l'exercice d'une propriété absolue emportant droits d'accès, d'extraction, de gestion, d'exclusion et d'aliénation en vue d'une co-gestion, commune à quelques groupes limitativement énumérés.</p> <p>C1 : Maîtrise indifférenciée et interne-externe : elle porte sur une chose et emporte droit d'accès dans une perspective de cogestion limitée à deux groupes en relation d'alliance.</p> <p>C2 : Maîtrise prioritaire et interne-externe : elle concerne un avoir sur lequel s'exercent les droits d'accès et d'extraction et son mode de co-gestion est commun à deux groupes en relation d'alliance.</p> <p>C3 : Maîtrise spécialisée et interne-externe : elle porte sur une possession, autorise l'exercice de droits d'accès, d'extraction et de gestion dans le cadre d'un mode de co-gestion, commun à deux groupes en relation d'alliance.</p> <p>C4 : Maîtrise exclusive et interne-externe : l'exercice d'un droit de propriété fonctionnelle emporte droits d'accès, d'extraction, de gestion et d'exclusion des tiers dans le cadre d'un mode de co-gestion, commun à deux groupes en relation d'alliance.</p> <p>C5 : Maîtrise absolue et interne-externe : il s'agit de l'exercice de la propriété absolue emportant droits d'accès, d'extraction, de gestion, d'exclusion et d'aliénation dans le cadre d'une co-gestion, commun à deux groupes en relation d'alliance.</p> |

| Termes                                                | Contenu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                       | <p>D1 : Maîtrise indifférenciée et interne : elle porte sur une chose, emporte droit d'accès et se réalise dans une co-gestion au sein d'un groupe "en corps" (corporate group).</p> <p>D2 : Maîtrise prioritaire et externe : elle concerne un avoir sur lequel s'exercent les droits d'accès et d'extraction dans le cadre d'une co-gestion, commune à un groupe "en corps".</p> <p>D3 : Maîtrise spécialisée et interne : elle porte sur une possession, autorise l'exercice de droits d'accès, d'extraction et de gestion dans le cadre d'une gestion commune à un groupe "en corps".</p> <p>D4 : Maîtrise exclusive et interne : il s'agit de l'exercice d'un droit de propriété fonctionnelle emportant droits d'accès, d'extraction, de gestion et d'exclusion dans le cadre d'une co-gestion, commune à un groupe "en corps".</p> <p>D5 : Maîtrise absolue et interne : il s'agit de l'exercice de la propriété absolue emportant, droits d'accès, d'extraction, de gestion, d'exclusion et d'aliénation dans le cadre d'une co-gestion, commune à un groupe "en corps".</p> <p>E1 : Maîtrise indifférenciée et privée : elle porte sur une chose, autorise un droit d'accès et bénéficie à une personne physique ou morale.</p> <p>E2 : Maîtrise prioritaire et privée : elle porte sur un avoir sur lequel s'exercent des droits d'accès et d'extraction au bénéfice d'une personne physique ou morale.</p> <p>E3 : Maîtrise spécialisée et privée : elle porte sur une possession, permet l'exercice de droits d'accès, d'extraction et de gestion au bénéfice d'une personne physique ou morale.</p> <p>E4 : Maîtrise exclusive et privée : il s'agit de l'exercice d'un droit de propriété fonctionnelle emportant droits d'accès, d'extraction, de gestion et d'exclusion des tiers au bénéfice d'une personne physique ou morale. Cette définition correspond à celle de property right.</p> <p>E5 : Maîtrise absolue et privée : "le fait de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue à condition de respecter les lois et règlements en vigueur (article 544 du Code Civil). Les droits d'accès, d'extraction, de gestion, d'exclusion et d'aliénation au profit d'une personne physique ou morale que le Code Civil dénomme "le particulier" et l'anglais l'owner.</p> |
| Maîtrise foncière environnementale (Olivier Barrière) | <p><i>La maîtrise foncière-environnementale est un droit qui exprime un rapport de pouvoir entre un homme ou un groupe et un milieu considéré à la fois comme espace-ressource et écosystème. Ce droit se traduit par le contrôle de l'espace, l'accès à la ressource (élément naturel renouvelable), l'appropriation de la ressource (élément économique) et la préservation de la biodiversité. Chacun de ces niveaux fait partie d'un processus de gestion patrimoniale de l'environnement, porteur de la coviabilité des systèmes d'exploitation et des systèmes écologiques. Cinq types de droits définissant respectivement cinq maîtrises sont identifiés :</i></p> <p>1) Un droit de passage : il correspond à la circulation et au stationnement ; c'est l'usage d'un espace comme voie d'accès (ex : droit de parcours).</p> <p>2) Un droit de prélèvement d'une ressource naturelle spontanée ou de résidus de récolte : c'est le droit de ponction réalisée sur le milieu (cueillette, vaine pâture, pâture forestière, chasse et pêche (vitiatives), affouage, ébranchage, glanage ...).</p> <p>3) Un droit d'exploitation correspondant à un faire-valoir de la ressource, dont l'objet est d'en tirer profit au travers d'une production agricole, sylvicole, pastorale, halieutique ou cynégétique. Il donne lieu à une gestion de la ressource sur un court ou moyen terme.</p> <p>4) Un droit d'exclusion permettant le contrôle de l'espace qui conduit à l'exclusion et à l'affectation de l'accès à la ressource. Il se traduit ainsi par une gestion de sa régénération sur le long terme.</p> <p>5) Un droit de gestion intentionnelle (consensuelle et réglementaire) qui intéresse la conservation du milieu non pas conçu uniquement en tant que ressource mais surtout en tant qu'écosystème. Chaque maîtrise sur la ressource renouvelable intègre une prérogative spécifique (passage, prélèvement, exploitation, exclusion) assortie de l'exigence d'un comportement favorable au maintien et au développement de la ressource sur un long terme</p>                                                                                                                                                                                                                            |
| Négociation                                           | <p>D'après P. Martin, La négociation est "un des attributs du droit postmoderne. Elle participe d'une mise en cause de l'hétéronomie, ce qui signifie que la force de la norme juridique dépend désormais du consensus qui l'entoure" (Martin, 2007). Elle se définit concrètement, "par la prise en compte, de façon fonctionnelle, des représentations et de l'entendement des règles et procédures des parties ayant des objectifs déferents, voire contradictoires, pour parvenir à un accord sur ce qu'il est possible de « mettre en règles »" (Barrière, 2012 :177). La négociation est patrimoniale lorsqu'elle "vise l'harmonisation de normes issues de systèmes juridiques pluraux préexistants, grâce à la formulation et à l'appropriation d'un</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

| Termes                            | Contenu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                   | <i>projet téléologique commun à l'ensemble des acteurs impliqués par la gestion d'un espace de forêt, partie intégrante d'un terroir précisément délimité</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Patrimoine                        | <p>Dans la conception civiliste le patrimoine civiliste est défini comme <i>“ l'ensemble des rapports de droit appréciables en argent, ayant pour sujet actif ou passif une même personne juridique et étant envisagés comme formant une universalité juridique”</i> (François Terré 1991 : 270).</p> <p>Cette définition ne répond pas à celle du patrimoine dans les systèmes juridiques endogènes. Le patrimoine peut être défini comme <i>“un ensemble d'éléments matériels et immatériels centré sur le titulaire, qui concourt à maintenir et à développer son identité et son autonomie par adaptation, dans le temps et dans l'espace à un univers évolutif”</i> (H. OLLAGNON 1984 :2).</p> <p>Dans ces systèmes juridiques endogènes, les patrimoines sont communs et constituent des <i>“ensembles d'éléments matériels et immatériels qui participent à la reproduction socio-culturelle du groupe et qui font ainsi l'objet d'une transmission intergénérationnelle les rendant inaliénables par nature”</i> (Barrière, 2007). Le patrimoine commun peut être défini comme un ensemble de <i>“choses non appropriables, non monnayables, situées hors du commerce économique et juridique. Personne n'en est donc “propriétaire”</i> (Barrière, 2012). Il définit le patrimoine d'une collectivité comme <i>“un ensemble «d'objets et de produits» auxquels cette collectivité ou une proportion suffisante de ses membres, attache de la valeur, parce qu'il s'agit de réalités qui témoignent de l'identité de cette collectivité en établissant un lien temporel entre le passé de cette collectivité et son présent (témoignage du passé), et/ou entre son présent et ce qu'elle imagine de son avenir (témoignage projeté).</i></p> <p>Dans le cas du patrimoine naturel, le patrimoine est <i>“un milieu naturel auquel une collectivité se réfère soit parce que ses ancêtres y ont vécu, soit parce qu'elle souhaite en préserver les caractéristiques pour le léguer aux générations futures”</i> (J. GADREY 1994 :32 )</p> <p>En droit de l'environnement, pour), <i>“Le patrimoine commun [...] apparaît alors comme un concept permettant d'attribuer une valeur "communautaire" aux biens qu'il vise, allant même jusqu'à matérialiser l'intérêt général de l'humanité dans ces biens (comme c'est le cas du patrimoine commun de l'humanité)”</i> (N. BELAIDI et A. EUZEN 2009 : 57).</p> |
| Régulon                           | Le régulon est : <i>“le Démonstrateur qui régule la possible évolution viable”</i> . D'après l'auteur, Le devin agit sur les états du système, le démonstrateur représente les mystérieux organismes qui régulent l'évolution à l'aide de régulons. <i>“La viabilité d'un système, de son aptitude à vivre ou exister, concerne directement sa régulation inhérente”</i> (Jean-Pierre Aubin cité par Barrière, 2012 : 16)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Solidarité écologique             | <i>La solidarité écologique est un lien moral entre humains (individus, groupes sociaux) et non-humains .Ainsi, pour que l'aire protégée existe, que sa valeur patrimoniale se perpétue, il faut que les acteurs du territoire dans lequel elle s'inscrit éprouvent de la solidarité avec les non-humains qui la constituent et la caractérisent’</i> (R. MATHEVETÉ et al., 2010 :426).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Solidarité intergénérationnelle   | La 29e session de la Conférence générale de l'UNESCO de novembre de 1997 a affirmé <i>“la nécessité d'établir des liens nouveaux, équitables et globaux de partenariat et de solidarité intragénération ainsi que de promouvoir la solidarité intergénérationnelle pour la continuité de l'humanité”</i> . Cette solidarité apparaît consubstantielle à la protection de l'environnement, sans que s'y attache quelque condition que ce soit, et notamment pas de retour sur investissement comme disent les économistes, car les bienfaits de cette solidarité ne seront par définition jamais ressentis par les générations présentes” (DEGUERGUE, 2009). La solidarité intergénérationnelle peut assimiler à une équité intergénérationnelle qui <i>“peut être reliée au temps de la biosphère et ne plus être réduite à un simple problème de justice distributive articulée autour de transferts et de legs intergénérationnels. La dimension éthique de l'environnement naturel a pour fondement l'existence d'une solidarité intergénérationnelle au sein d'un temps historique”</i> (FERRARI et MERY, 2008/6 :252).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Système d'autorité traditionnelle | Ensemble représenté par les autorités coutumières : chef traditionnel (autorité politique), chef de terre (autorité religieuse), chef de lignage, chef des chasseurs etc.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Viabilité                         | La viabilité est l'aptitude d'un système (social ou écologique) à vivre ou exister                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

## Table des figures

---

|                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Figure 1:</b> Aperçu général des relations entre les sociétés et la nature .....                               | 3   |
| <b>Figure 2:</b> Dispatching des infractions entre le tribunal et la DPNP (2009-2017) .....                       | 147 |
| <b>Figure 3:</b> Types d'infractions et leur variation. ....                                                      | 170 |
| <b>Figure 4:</b> Evolution régressive du braconnage (2012 - 2017).....                                            | 171 |
| <b>Figure 5:</b> Evolution du volume des infractions.....                                                         | 172 |
| <b>Figure 6 :</b> Appréciation des pressions anthropiques sur la réserve de Biosphère de la Pendjari.....         | 220 |
| <b>Figure 7:</b> Evolution démographique .....                                                                    | 245 |
| <b>Figure 8:</b> Répartition des ménages en fonction des activités économiques .....                              | 252 |
| <b>Figure 9 :</b> Activités exerçant le plus de pression sur les massifs forestiers .....                         | 253 |
| <b>Figure 10:</b> Proportions des différents espaces fonciers .....                                               | 255 |
| <b>Figure 11 :</b> Importance par commune, des réserves communautaires forestières identifiées .....              | 255 |
| <b>Figure 12 :</b> Pourcentage par massif des réserves communautaires forestières .....                           | 256 |
| <b>Figure 13:</b> Configuration des modes d'accès dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé .....                | 257 |
| <b>Figure 14 :</b> Types de maîtrises foncières et environnementales .....                                        | 262 |
| <b>Figure 15 :</b> Modèle technique de conciliation (Burkina Faso).....                                           | 267 |
| <b>Figure 16 :</b> Mécanisme de règlement des conflits foncier dans la pratique .....                             | 268 |
| <b>Figure 17 :</b> Importance en pourcentage des divers enjeux .....                                              | 270 |
| <b>Figure 18 :</b> Pourcentage des droits des communes sur les massifs forestiers .....                           | 271 |
| <b>Figure 19:</b> Modèle technique de formulation des politiques et réformes foncières et environnementales ..... | 301 |
| <b>Figure 20:</b> Construction du droit commun à partir des normes endogènes et étatiques ....                    | 305 |
| <b>Figure 21:</b> Triangle de régulation juridique foncière et environnementale .....                             | 307 |
| <b>Figure 22 :</b> Fréquence des conflits fonciers ruraux .....                                                   | 313 |
| <b>Figure 23 :</b> Importance des divers conflits fonciers suivant les communes .....                             | 314 |
| <b>Figure 24 :</b> Importance quantitative par commune, de la contestation du droit d'exclusion                   | 314 |
| <b>Figure 25 :</b> Carte des acteurs des conflits fonciers ruraux dans le Borgou.....                             | 315 |
| <b>Figure 26 :</b> Modèle technique de la procédure de règlement amiable des conflits fonciers ruraux.....        | 317 |
| <b>Figure 27 :</b> Modèle technique de la procédure du règlement amiable des conflits fonciers ruraux.....        | 319 |
| <b>Figure 28:</b> Liens hiérarchiques et fonctionnels entre les TC, le TPI et la Mairie .....                     | 322 |

|                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figure 29 : Résumé de la procédure devant les tribunaux de conciliation.....                  | 323 |
| Figure 30 : Vue d'ensemble du règlement amiable et règlement par la conciliation .....        | 324 |
| <b>Figure 31</b> : Modèle technique de la procédure de règlement des conflits pastoraux. .... | 328 |
| <b>Figure 32</b> : Principaux modes d'accès à la terre des allochtones.....                   | 338 |
| <b>Figure 33</b> : Principaux modes d'accès à la terre des femmes autochtones.....            | 339 |
| <b>Figure 34</b> : Aperçu des cas de dépossession .....                                       | 340 |
| <b>Figure 35</b> : Taux des menaces de dépossession.....                                      | 340 |
| <b>Figure 36</b> : Niveau de connaissance de la législation foncière par département.....     | 341 |
| <b>Figure 37</b> : Niveau de connaissance de la législation foncière dans les communes.....   | 342 |



## Table des tableaux

---

|                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tableau n° 1 : Liste des arrêtés expressément prévus par le décret N°2011-394 .....                      | 11  |
| Tableau N° 2: Les divers types d'espaces fonciers.....                                                   | 65  |
| Tableau 3: Nombre et superficie des forêts sacrées des massifs forestiers du Moyen Ouémé .....           | 71  |
| Tableau 4: Appréciation du niveau d'implication des acteurs communaux et communautaires .....            | 137 |
| Tableau 5: Les principes fondamentaux du droit international de l'environnement .....                    | 157 |
| Tableau 6: Quelques conventions internationales sur l'environnement ratifiées par le Bénin .....         | 169 |
| Tableau 7: Synthèse de l'évolution du couvert forestier dans les forêts étudiées.....                    | 190 |
| Tableau 8 : Aperçu de quelques transactions fauniques.....                                               | 207 |
| Tableau 9 : Présentation de quelques décisions judiciaires rendues .....                                 | 209 |
| Tableau 10: Utilités des ressources naturelles énumérées dans les villages riverains de la Pendjari..... | 221 |
| Tableau 11: Groupes sociolinguistiques et chefs de terres dans les villages riverains.....               | 223 |
| Tableau 12: Liste de quelques arrêtés non pris mais prévus par le décret N°2011-394.....                 | 231 |
| Tableau 13: Les données démographiques des massifs forestiers.....                                       | 244 |
| Tableau 14 : Répartition des ménages par activités économiques pratiquées.....                           | 252 |
| Tableau n° 15 : Activités exerçant le plus de pression sur les massifs forestiers .....                  | 253 |
| Tableau 16: Les divers types d'espaces fonciers.....                                                     | 254 |
| Tableau 17 : Superficie par massif des réserves communautaires .....                                     | 255 |
| Tableau 18: Nombre par massif des réserves communautaires forestières.....                               | 256 |
| Tableau 19: Modes d'accès et superficies par mode dans les villages PFR .....                            | 257 |
| Tableau 20: Modes d'accès dans les villages non PFR des massifs forestiers .....                         | 257 |
| Tableau 21: Aperçu des cas de donations opérées au profit des administrations communales .....           | 259 |
| Tableau 22: Récapitulatif des modes d'accès à la terre.....                                              | 260 |
| Tableau 23: Maîtrises foncières et environnementales et droits correspondants .....                      | 261 |
| Tableau 24: Explication des différentes maîtrises dans les massifs forestiers du Moyen Ouémé .....       | 262 |
| Tableau 25: Instances endogènes de régulation juridique foncière-environnementale .....                  | 264 |
| Tableau 26 : Typologie des conflits fonciers .....                                                       | 265 |
| Tableau 27 : Priorisation des utilités des ressources naturelles.....                                    | 269 |
| Tableau 28: Les enjeux prioritaires énumérés par les riverains des massifs forestiers .....              | 270 |

|                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tableau 29 : La nature des maîtrises communales selon les communautés .....                                      | 271 |
| Tableau 30 : Les régulations possibles dans les rapports de l'homme à la terre par les maîtrises foncières ..... | 293 |
| Tableau 31: Les maîtrises foncières et environnementales dans les massifs forestiers.....                        | 297 |
| Tableau 32 : Les maîtrises foncières et environnementales dans la réserve de biosphère de la Pendjari .....      | 298 |
| Tableau 33: Importance des conflits par type .....                                                               | 313 |
| Tableau 34 :Modèle technique de mise en place d'un tribunal de conciliation et actions des acteurs .....         | 320 |
| Tableau 35: Modes d'accès à la terre chez les allochtones en fonction de leur nombre .....                       | 338 |
| Tableau 36 : Nombre de détenteurs de certificats fonciers ruraux et ménages couverts ....                        | 352 |
| Tableau 37:Taux de modes d'accès à la terre par sexes dans le Borgou .....                                       | 352 |

## Table des encadrés

---

|                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Encadré 1:</b> Témoignage du chef de terre de Kpatougou.....                          | 49  |
| <b>Encadré 2 :</b> La défriche dans l'aire culturelle bariba.....                        | 58  |
| <b>Encadré 3 :</b> Les accaparements de terres rurales .....                             | 103 |
| <b>Encadré 4 :</b> Quelques cas de suspensions des opérations du plan foncier rural..... | 287 |
| <b>Encadré 5:</b> L'ordalie dans le règlement des litiges fonciers.....                  | 302 |
| <b>Encadré 6 :</b> Les constances participant à la coviabilité socio-écologique.....     | 333 |

## Table des photos

---

|                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Photo 1:</b> Couloir de passage des troupeaux occupé par un champ ..... | 78  |
| <b>Photo 2:</b> Photo d'un éléphant mort .....                             | 171 |
| <b>Photo 3:</b> Photo exploitation forestière dans le parc Pendjari. ....  | 172 |

## Table des cartes

---

|                                                                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Carte 1:</b> Situation du Bénin et des zones d'étude .....                                                                                                     | 1   |
| <b>Carte 2:</b> Zones principales de recherche/action sur le droit commun .....                                                                                   | 33  |
| <b>Carte 3 :</b> Circuits d'approvisionnement de Cotonou en bois-énergie .....                                                                                    | 63  |
| <b>Carte 4:</b> Massifs forestiers du Moyen Ouémé .....                                                                                                           | 67  |
| <b>Carte 5:</b> Localisation du village de Kikélé.....                                                                                                            | 72  |
| <b>Carte 6 :</b> Pistes de la transhumance transfrontalière en direction du Bénin.....                                                                            | 77  |
| <b>Carte 7:</b> Zones de tension de la transhumance dans le Borgou et l'Alibori. ....                                                                             | 79  |
| <b>Carte 8:</b> Une portion du patrimoine foncier de la collectivité N'Serma dans les deux versants de la chaîne de montagne de l'Atacora (village de Nodi) ..... | 87  |
| <b>Carte 9:</b> Position géographique de deux fermes privées dans la ZOC, village de Bourgnissou .....                                                            | 88  |
| <b>Carte 10 :</b> Situation géographique des forêts classées et aires protégées du Bénin .....                                                                    | 163 |
| <b>Carte 11:</b> Situation des aires protégées du W et de la Pendjari dans le complexe WAP ....                                                                   | 167 |
| <b>Carte 12:</b> Bloc écologique du Complexe W, Arly et Pendjari (WAP).....                                                                                       | 167 |
| <b>Carte 13 :</b> Carte d'occupation des terres dans un buffer zone de 10 km .....                                                                                | 174 |
| <b>Carte 14 :</b> Carte d'occupation des terres projetées dans un buffer zone de 10 km autour des limites du parc en 2033 .....                                   | 174 |
| <b>Carte 15:</b> Carte d'occupation des terres projetées dans un buffer zone de 10 km autour des limites du parc en 2053 .....                                    | 175 |
| <b>Carte 16 :</b> Carte de la réserve de Biosphère de la Pendjari .....                                                                                           | 220 |
| <b>Carte 17 :</b> Zonage de la réserve de biosphère de la Pendjari.....                                                                                           | 225 |
| <b>Carte 18 :</b> Situation géographique des communes d'investigation .....                                                                                       | 325 |



## Table des matières

---

|                                                                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCTION GENERALE.....                                                                                                             | 2  |
| PARTIE I. UN DROIT FONCIER ET UN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT NE FAISANT PAS<br>CONSENSUS A L'ECHELLE LOCALE .....                         | 36 |
| TITRE I- DES POLITIQUES ET REFORMES FONCIERE-ENVIRONNEMENTALES<br>EXCLUANT L'ENDOGENEITE JURIDIQUE .....                               | 37 |
| CHAPITRE 1- UNE OPPOSITION DE VISION DES ACTEURS DANS LE LIVRE BLANC<br>DE POLITIQUE FONCIERE ET DOMANIALE.....                        | 40 |
| Section 1 - Des référents juridiques exogènes contre de l'endogénéité juridique .....                                                  | 41 |
| § 1 - Le livre blanc : un contrat d'adhésion sans perspective pour le droit positif ....                                               | 42 |
| A - Une politique foncière et domaniale imposée par le haut.....                                                                       | 42 |
| 1 - Une politique foncière dépendante de l'aide internationale .....                                                                   | 43 |
| 2 - Un processus d'élaboration du livre blanc peu inclusif.....                                                                        | 45 |
| B - Une vision de politique environnementale à améliorer.....                                                                          | 52 |
| 1 - Une vision de politique forestière participative "sur le papier" non<br>concrétisée dans les faits .....                           | 52 |
| 2 - Une approche de cogestion des aires protégées toujours dominée par l'Etat<br>.....                                                 | 53 |
| § 2 - Une volonté d'exclure l'endogénéité juridique dans le livre blanc .....                                                          | 55 |
| A - Le livre blanc de politique foncière et domaniale : une revalorisation de<br>l'héritage juridique colonial.....                    | 55 |
| 1 - La revalorisation de la théorie des "biens vacants et sans maître" .....                                                           | 55 |
| 2 - La purge des maîtrises foncières et environnementales endogènes.....                                                               | 56 |
| B - Les paradigmes juridiques coloniaux : une menace permanente pour les<br>patrimoines fonciers communs .....                         | 57 |
| 1 - Des patrimoines fonciers communs menacés .....                                                                                     | 57 |
| 2 - Des écosystèmes et des diversités biologiques menacés .....                                                                        | 59 |
| Section 2 - Des enjeux fonciers ruraux ignorés par le livre blanc .....                                                                | 61 |
| § 1 - Des enjeux relatifs aux patrimoines fonciers communs méconnus .....                                                              | 61 |
| A - Enjeux dans les patrimoines fonciers communs : une réalité occultée.....                                                           | 62 |
| 1 - Les patrimoines forestiers communs : des espaces-ressources et des<br>normes de régulations endogènes .....                        | 62 |
| a) <i>Des patrimoines forestiers communs à soumettre à des mesures<br/>                            juridiques .....</i>                | 62 |
| b) <i>Domaine protégé versus patrimoines fonciers communs .....</i>                                                                    | 64 |
| c) <i>Domaine forestier communal versus patrimoines forestiers communs ..</i>                                                          | 66 |
| 2 - Des enjeux fonciers non pris en compte dans le livre blanc .....                                                                   | 69 |
| a) <i>La sauvegarde des massifs forestiers du Moyen Ouémé : un enjeu de<br/>                            viabilité écologique .....</i> | 69 |
| b) <i>Le défi du foncier-coton.....</i>                                                                                                | 73 |
| B - Le foncier pastoral : un espace spécifique de régulation juridique ignoré .....                                                    | 74 |
| 1 - Une tendance évolutive dans l'appropriation de l'espace pastoral.....                                                              | 74 |
| a) <i>Une dépendance séculaire du foncier pastoral vis-vis du foncier agricole<br/>                            74</i>                  |    |
| b) <i>Pour une relecture du foncier pastoral .....</i>                                                                                 | 75 |
| 2 - Des enjeux pastoraux occultés dans les politiques et réformes.....                                                                 | 75 |

|                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| a) <i>Un foncier pastoral faiblement régulé</i> .....                                                     | 75  |
| b) <i>Un foncier pastoral porteur d'enjeux sociaux culturels et économiques importants</i> .....          | 79  |
| § 2 - Des enjeux à prendre en compte dans la conservation des aires protégées ..                          | 80  |
| A - Enjeux fonciers et environnementaux dans les aires protégées .....                                    | 81  |
| 1 - L'enjeu socioculturel et économique : cas de la zone d'occupation contrôlée du parc Pendjari .....    | 81  |
| a) <i>Les enjeux économiques dans la zone d'occupation contrôlée</i> .....                                | 81  |
| b) <i>Les mares et les bosquets sacrés au cœur des réserves de biosphère: l'enjeu socioculturel</i> ..... | 82  |
| 2 - Les enjeux fonciers dans la zone d'occupation contrôlée .....                                         | 83  |
| B - Les défis d'une régulation juridique durable dans la zone d'occupation contrôlée.....                 | 84  |
| 1 - La problématique d'une régulation juridique foncière inachevée .....                                  | 84  |
| a) <i>Un domaine public à statut particulier</i> .....                                                    | 84  |
| b) <i>La zone d'occupation contrôlée : un statut juridique ambiguë</i> .....                              | 85  |
| c) <i>Des préalables nécessaires à l'institution de la zone d'occupation contrôlée</i> .....              | 87  |
| 2 - Une cogestion sous emprise des contingences politico-administratives .....                            | 89  |
| a) <i>La cogestion dans les instruments juridiques internationaux et nationaux</i>                        | 89  |
| b) <i>De la médiation pour sauver la cogestion dans les réserves de biosphère</i>                         | 92  |
| CHAPITRE 2- UNE REFORME FONCIERE SUR LES TRACES DU LIVRE BLANC DE POLITIQUE FONCIERE ET DOMANIALE .....   | 93  |
| Section 1 - Une réforme législative très ambitieuse mais, à quel prix ? .....                             | 93  |
| § 1 - Un code destiné à renforcer des droits fonciers et domaniaux .....                                  | 93  |
| A - Des principes, des orientations et des mesures pour sécuriser la propriété foncière.....              | 93  |
| 1 - Les principes et les orientations du code foncier et domanial .....                                   | 93  |
| a) <i>Le principe selon lequel l'Etat est détenteur du territoire national</i> .....                      | 93  |
| b) <i>L'accès équitable au foncier</i> .....                                                              | 95  |
| c) <i>L'exploitation durable des terres</i> .....                                                         | 95  |
| 2 - Une protection et une reconnaissance administrative du droit de propriété .....                       | 96  |
| a) <i>Les modes d'accès à la terre suivant le code foncier et domanial</i> .....                          | 96  |
| b) <i>Des outils pour assurer la sécurité du droit de propriété foncière</i> .....                        | 97  |
| B - Des limites au droit de propriété foncière des personnes de droit privé .....                         | 99  |
| 1 - De l'origine coloniale de l'expropriation pour cause d'utilité publique.....                          | 99  |
| 2 - De la procédure d'expropriation en droit béninois.....                                                | 99  |
| § 2 - Des innovations majeures pour la régulation juridique du foncier et du domaine .....                | 102 |
| A - Des mesures contre l'accaparement et la thésaurisation des terres rurales .....                       | 102 |
| 1 - Des terres rurales accaparées et thésaurisées .....                                                   | 102 |
| 2 - Des mesures juridiques pour réguler le marché foncier en milieu rural.....                            | 104 |
| B - L'organisation de droits et le renforcement des patrimoines fonciers de l'Etat et des communes .....  | 105 |
| 1 - Des mesures pour organiser des droits fonciers.....                                                   | 105 |

|                                                                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2 - Des mesures pour renforcer les patrimoines fonciers de l'Etat et des communes .....                                               | 106 |
| Section 2 - Un code qui affaiblit les communes et les communautés dans le domaine foncier.....                                        | 107 |
| § 1 - Une volonté d'affaiblir des acteurs potentiels de la régulation juridique .....                                                 | 108 |
| A - La limitation du champ d'intervention des systèmes juridiques endogènes..                                                         | 108 |
| 1 - Un traitement non équitable pour l'endogénéité juridique .....                                                                    | 108 |
| 2 - Un recours aux mesures coloniales pour restreindre les prérogatives des chefs coutumiers .....                                    | 108 |
| 3 - Des collectivités familiales privées du droit d'association .....                                                                 | 109 |
| B - La réduction des prérogatives des communes en matière foncière rurale ...                                                         | 110 |
| 1 - Le droit de préemption sur les terres rurales : une prérogative non concédée aux communes.....                                    | 110 |
| 2 - Une réduction des prérogatives communales dans l'établissement des plans fonciers ruraux .....                                    | 111 |
| § 2 - Une institution au service du droit étatique .....                                                                              | 113 |
| A - Un cadre institutionnel pour sécuriser des droits fonciers et domaniaux.....                                                      | 113 |
| 1 - Un cadre institutionnel de gestion du foncier et du domaine.....                                                                  | 113 |
| a) <i>L'Agence Nationale du Domaine et du Foncier</i> .....                                                                           | 113 |
| b) <i>Le Conseil Consultatif Foncier (CCF)</i> .....                                                                                  | 114 |
| c) <i>La Commission de gestion foncière de la commune</i> .....                                                                       | 114 |
| 2 - Des personnes responsables de la sécurisation foncière et domaniale ....                                                          | 115 |
| 3 - Le Cadastre : un instrument de sécurisation des droits fonciers ? .....                                                           | 115 |
| B - Un cadre institutionnel de gestion foncière non pertinent.....                                                                    | 116 |
| 1 - Un cadre institutionnel qui accentue le dualisme .....                                                                            | 116 |
| 2 - Un cadre institutionnel exclusif .....                                                                                            | 117 |
| TITRE II- DES LACUNES DANS LA LEGISLATION FONCIERE: DES REFORMES INADAPTEES ET DES MENACES POUR LA COVIABILITE SOCIO-ECOLOGIQUE ....  | 119 |
| CHAPITRE 1- DROIT FONCIER ET DROIT DE L'ENVIRONNEMENT : DE LA FICTION DANS LA REGULATION JURIDIQUE FONCIERE ET ENVIRONNEMENTALE ..... | 120 |
| Section 1 - Des lacunes dans les politiques et réformes .....                                                                         | 121 |
| § 1 - L'exclusion de l'endogénéité juridique : une lacune majeure du droit positif .                                                  | 121 |
| A - Des constructions juridiques défavorables à l'endogénéité juridique .....                                                         | 122 |
| 1 - Des théories juridiques pour perpétuer un droit d'origine coloniale.....                                                          | 122 |
| a) Une théorie de succession d'État pour se substituer aux anciens royaumes.....                                                      | 122 |
| b) <i>Une théorie de terres vacantes et sans maître pour accaparer des patrimoines fonciers lignagers</i> .....                       | 123 |
| c) <i>La mise en valeur obligatoire de toutes terres rurales privées</i> .....                                                        | 124 |
| 2 - L'échec des théories juridiques coloniales.....                                                                                   | 126 |
| B - La purge : un instrument privilégié pour exclure l'endogénéité juridique .....                                                    | 128 |
| 1 - Une tentative de reconnaissance des droits fonciers traditionnels.....                                                            | 128 |
| 2 - L'exclusion de l'endogénéité juridique : une lacune majeure du droit positif .....                                                | 130 |
| § 2 - Des lacunes dans les politiques et réformes foncières et environnementales .....                                                | 131 |
| A - Des lacunes dans la formulation des politiques publiques .....                                                                    | 132 |
| 1 - Les lacunes des politiques publiques .....                                                                                        | 132 |

|                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2 - Les écarts entre politiques et réformes publiques.....                                                                                 | 135 |
| B - Des lacunes dans les mesures législatives et réglementaires .....                                                                      | 138 |
| 1 - Des lacunes dans le code foncier et domanial .....                                                                                     | 138 |
| 2- Des normes d'application qui contredisent le code foncier et domanial .....                                                             | 140 |
| Section 2 - Difficile mise en œuvre des politiques et des réformes : une conséquence des lacunes du droit positif.....                     | 141 |
| § 1 - Les implications des lacunes sur la sécurisation foncière rurale .....                                                               | 141 |
| A - Le faible impact des outils de sécurisation foncière : une conséquence des lacunes du droit .....                                      | 141 |
| 1 - Une sécurisation foncière relative pour les droits fonciers endogènes.....                                                             | 141 |
| 2 - Des résultats mitigés dans la sécurisation par le plan foncier rural.....                                                              | 142 |
| B - Un code foncier et domanial inaccessible pour sa mise en œuvre .....                                                                   | 143 |
| § 2 - Les implications des lacunes dans la gouvernance des aires protégées .....                                                           | 144 |
| A - La gouvernance relative des aires protégées : une conséquence des lacunes des politiques et réformes.....                              | 144 |
| 1 - L'état de la gouvernance dans les aires protégées du Bénin.....                                                                        | 145 |
| 2 - Une production de mesures d'application peu dynamique.....                                                                             | 147 |
| B - Un déficit de gouvernance dans l'accomplissement d'une mission de service public .....                                                 | 148 |
| 1 - Le Centre National de Gestion des Réserves de Faune : un enlèvement institutionnel .....                                               | 149 |
| 2 - La délégation de gestion du Parc National Pendjari ou la fin de la cogestion ?.....                                                    | 150 |
| CHAPITRE 2- INSECURITE FONCIERE IMPERATIFS ECOLOGIQUES : DES RAISONS DE CONSTRUIRE LE DROIT POSITIF A PARTIR DES LEGITIMITES LOCALES ..... | 156 |
| Section 1 - Les manifestations de l'urgence écologique .....                                                                               | 156 |
| § 1 - L'urgence écologique et ses manifestations au niveau international.....                                                              | 156 |
| A - La notion d'urgence écologique.....                                                                                                    | 157 |
| B - Les manifestations de l'urgence écologique à l'échelle planétaire .....                                                                | 159 |
| 1 - Les crises écologiques : des menaces pour les sociétés.....                                                                            | 159 |
| 2 - Des espèces et des diversités écologiques menacées.....                                                                                | 160 |
| § 2 - L'urgence écologique au niveau national.....                                                                                         | 162 |
| A - L'urgence écologique dans les forêts classées.....                                                                                     | 163 |
| 1 - Des atteintes à l'intégrité physique des domaines classés de l'Etat .....                                                              | 164 |
| 2 - Des pertes en ressources biologiques dans les domaines forestiers de l'Etat .....                                                      | 165 |
| B - L'urgence écologique dans les réserves de biosphère du W et de la Pendjari .....                                                       | 165 |
| 1 - Des réserves de biosphère originales .....                                                                                             | 166 |
| a) <i>Les aires protégées du W et de la Pendjari</i> .....                                                                                 | 166 |
| b) L'originalité des aires protégées du W et de la Pendjari .....                                                                          | 167 |
| 2 - La nature de l'urgence écologique dans les réserves de biosphère de la Pendjari et du W.....                                           | 169 |
| a) <i>L'urgence écologique dans la réserve de biosphère de la Pendjari</i> .....                                                           | 170 |
| b) <i>L'urgence écologique dans la réserve de biosphère du W</i> .....                                                                     | 173 |
| Section 2 - Les réponses des instruments juridiques nationaux et internationaux à l'urgence écologique .....                               | 176 |

|                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 1 - Le droit international face à l'urgence écologique .....                                                                             | 176 |
| A - L'environnement : un intérêt général écologique défendu au niveau international .....                                                  | 176 |
| 1 - Une prise de conscience des Etats de l'urgence écologique .....                                                                        | 176 |
| 2 - Des instruments juridiques contraignants pour faire face à l'urgence écologique .....                                                  | 177 |
| a) <i>La mesure de l'urgence ou la volonté de la communauté internationale de défendre l'intérêt écologique mondial</i> .....              | 177 |
| b) <i>Le développement durable : une obligation découlant de l'intérêt écologique</i> .....                                                | 179 |
| B - Des obstacles à la défense de l'intérêt écologique mondial .....                                                                       | 181 |
| 1 - Des limites relatives aux engagements internationaux des Etats en matière d'environnement .....                                        | 181 |
| a) <i>La nature et le degré de précision des instruments juridiques internationaux</i> .....                                               | 181 |
| b) <i>Le financement de la mise en œuvre des instruments juridiques internationaux</i> .....                                               | 181 |
| c) <i>Le suivi de l'exécution des engagements</i> .....                                                                                    | 182 |
| 2 - Les difficultés de mettre en œuvre la responsabilité internationale des Etats .....                                                    | 182 |
| a) <i>L'injonction</i> .....                                                                                                               | 183 |
| b) <i>Le contrôle de l'application des instruments internationaux</i> .....                                                                | 183 |
| c) <i>La sanction du non-respect des engagements internationaux</i> .....                                                                  | 184 |
| § 2 - Le droit positif béninois face à l'urgence écologique .....                                                                          | 184 |
| A - L'urgence écologique dans le droit béninois .....                                                                                      | 184 |
| 1 - La notion d'urgence dans la constitution béninoise .....                                                                               | 185 |
| 2 - L'urgence écologique dans la législation béninoise .....                                                                               | 185 |
| B - Le sacré dans la défense des intérêts écologiques locaux .....                                                                         | 186 |
| 1 - La conservation des forêts sacrées : une régulation juridique fondée sur l'endogénéité ? .....                                         | 186 |
| a) <i>Des principes de gestion des forêts sacrées</i> .....                                                                                | 186 |
| b) <i>De la reconnaissance légale des forêts sacrées et leur intégration dans le domaine forestier communal</i> .....                      | 187 |
| c) <i>La protection et l'aménagement de la forêt sacrée</i> .....                                                                          | 187 |
| d) <i>Des organes de gestion de la forêt sacrée</i> .....                                                                                  | 188 |
| 2 - L'intégration des forêts sacrées au domaine forestier communal ou la fin des patrimoines forestiers communs particuliers ? .....       | 188 |
| a) <i>Du fondement juridique de l'arrêté interministériel n° 0121 /MEHU/MDGLAAT</i> .....                                                  | 188 |
| b) <i>Des ambiguïtés terminologiques dans la mesure réglementaire</i> .....                                                                | 189 |
| c) <i>Intérêts écologiques locaux versus intérêt écologique communal</i> .....                                                             | 190 |
| PARTIE II - ENTRE LEGITIMITES LOCALES ET LEGALITE ETATIQUE, LA REGULATION JURIDIQUE PAR LE DROIT NEGOCIE .....                             | 193 |
| TITRE I– COMPRENDRE LES MAITRISES FONCIERES ET ENVIRONNEMENTALES ENDOGENES ET LEURS SYSTEMES D'AUTORITE POUR ASSEOIR LE DROIT COMMUN ..... | 196 |
| CHAPITRE 1 - DYNAMIQUES FONCIERE-ENVIRONNEMENTALES DANS LES RESERVES DE BIOSPHERE DU W ET DE LA PENDJARI .....                             | 198 |



|                                                                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Section 1- Des acteurs et des perceptions diversifiés pour les réserves .....                                                                 | 198 |
| §1 - Des acteurs diversifiés autour des aires protégées de la Pendjari et du W....                                                            | 199 |
| A - Des acteurs tirant leur légitimité des instruments juridiques .....                                                                       | 199 |
| 1 - L'Etat : un acteur incontournable de la gestion des aires protégées.....                                                                  | 199 |
| 2 - Les structures de cogestion des aires protégées.....                                                                                      | 209 |
| 3 - Les collectivités territoriales dans la gestion des aires protégées.....                                                                  | 211 |
| B - Les interventions de régulation des projets et programmes de développement .....                                                          | 213 |
| 1 - L'approche de cogestion : une initiative des partenaires du développement .....                                                           | 213 |
| 2 - La gestion concertée des réserves transfrontalières de biosphère .....                                                                    | 214 |
| §2 - Les réserves de biosphère : des acteurs, des usages et des perceptions .....                                                             | 218 |
| A - Les communautés locales résidentes et leurs légitimités.....                                                                              | 218 |
| 1 - Des communautés résidentes dans les réserves de biosphère .....                                                                           | 218 |
| 2 - Perceptions endogènes des réserves de biosphère .....                                                                                     | 221 |
| B - Des acteurs étatiques soucieux de leurs pouvoirs régaliens.....                                                                           | 224 |
| 1 - Perceptions étatiques des aires protégées.....                                                                                            | 224 |
| 2 - Quelles perceptions des réserves de biosphère pour les communes ? ....                                                                    | 227 |
| Section 2 - L'assiette de la régulation juridique dans les aires protégées du W et de la Pendjari .....                                       | 229 |
| §1 - Les aires protégées : des espaces fonciers et environnementaux conflictuels .....                                                        | 229 |
| A - Facteurs de conflits et typologie des conflits.....                                                                                       | 229 |
| 1 - Les facteurs de conflits dans les aires protégées .....                                                                                   | 229 |
| 2 - La typologie des conflits dans les aires protégées.....                                                                                   | 232 |
| B - Les logiques d'intérêt dans la gouvernance des aires protégées nationales.....                                                            | 237 |
| 1 - La conservation des aires protégées : une logique patrimoniale pour les communautés riveraines .....                                      | 237 |
| 2 - La conservation des aires protégées : une logique économique pour l'Etat .....                                                            | 238 |
| §2 - Analyse du mécanisme de règlement des conflits liés aux ressources des réserves de biosphère .....                                       | 240 |
| A- Règlement judiciaire et extra judiciaire .....                                                                                             | 240 |
| 1 - Le règlement des conflits devant le juge pénal.....                                                                                       | 240 |
| 2 - La transaction des infractions contre la faune et les aires protégées.....                                                                | 241 |
| B - Le règlement des conflits institutionnels et sociaux .....                                                                                | 241 |
| 1 - Règlement amiable des conflits sociaux.....                                                                                               | 241 |
| 2 - Règlement par le Médiateur de la République.....                                                                                          | 242 |
| CHAPITRE 2 - DYNAMIQUES FONCIERE-ENVIRONNEMENTALES ET PERCEPTIONS DE LA REGULATION JURIDIQUE DANS LES MASSIFS FORESTIERS DU MOYEN OUEME ..... | 243 |
| Section 1- Situations foncières et environnementales et dynamiques d'occupation de l'espace .....                                             | 243 |
| § 1 - Les dynamiques démographiques et les cadres sociaux globaux.....                                                                        | 243 |
| A - Les bases démographiques et la composition des communautés .....                                                                          | 244 |
| 1 - Les bases démographiques et les dynamismes majeurs.....                                                                                   | 244 |
| 2 - La composition linguistique des communautés .....                                                                                         | 245 |
| B - Les cadres sociaux globaux .....                                                                                                          | 246 |

|                                                                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1 - Les types d'organisations sociales traditionnelles .....                                                                         | 246 |
| 2 - Les cadres socio-écologiques .....                                                                                               | 247 |
| § 2 - Les systèmes de production et les modes d'occupation de l'espace .....                                                         | 247 |
| A - Les systèmes de production des groupes sociolinguistiques .....                                                                  | 247 |
| 1 - Les systèmes de production des autochtones .....                                                                                 | 248 |
| 2 - Le système agricole des allochtones.....                                                                                         | 249 |
| B - Les rapports fonciers et les occupations des communautés.....                                                                    | 249 |
| 1 - Les rapports fonciers et environnementaux entre les groupes<br>sociolinguistiques .....                                          | 249 |
| 2 - Les occupations des ménages et leurs impacts sur les massifs forestiers                                                          | 251 |
| Section 2- Les régulations foncière-environnementales endogènes.....                                                                 | 253 |
| § 1 - Maîtrises foncière-environnementales, systèmes d'autorité et règlement des<br>conflits fonciers ruraux .....                   | 253 |
| A - Les maîtrises foncières et environnementales dans le Moyen Ouémé .....                                                           | 254 |
| 1 - Des modes d'accès aux ressources foncières et environnementales .....                                                            | 254 |
| 2 - La typologie des maîtrises foncières et environnementales.....                                                                   | 261 |
| B - Les systèmes d'autorité traditionnelle et leurs rôles dans le règlement des<br>différends fonciers ruraux .....                  | 262 |
| 1 - Les systèmes d'autorité traditionnelle.....                                                                                      | 262 |
| 2 - Les conflits fonciers ruraux et les mécanismes de leur règlement dans les<br>massifs forestiers du Moyen Ouémé .....             | 265 |
| § 2 - Représentations endogènes des régulations foncières et environnementales<br>.....                                              | 269 |
| A - Représentations endogènes des massifs forestiers du Moyen Ouémé.....                                                             | 269 |
| 1 - Perceptions des communautés sur les massifs forestiers du Moyen Ouémé<br>.....                                                   | 269 |
| 2 - Les enjeux prioritaires des communautés pour les massifs forestiers .....                                                        | 270 |
| B - Perceptions locales des maîtrises foncières et environnementales des<br>communes .....                                           | 270 |
| 1 - Perceptions locales des droits des communes sur les massifs forestiers .                                                         | 271 |
| 2 - Des normes de gestion préétablies pour les massifs.....                                                                          | 272 |
| TITRE II- LA CO-CONSTRUCTION DU DROIT : UNE ALTERNATIVE                                                                              |     |
| INCONTOURNABLE POUR LA COVIABILITE SOCIO-ECOLOGIQUE .....                                                                            | 276 |
| CHAPITRE 1 - DES DETERMINANTS POUR DES POLITIQUES ET DES REFORMES<br>CONSENSUELLES.....                                              | 277 |
| Section 1 - Des déterminants pertinents pour des politiques et des réformes<br>pertinentes.....                                      | 278 |
| §1 - La mise en contexte de l'intérêt écologique dans les politiques et réformes : un<br>enjeu de coviabilité socio-écologique ..... | 278 |
| A - L'intérêt écologique : un déterminant préalable des politiques et des réformes<br>.....                                          | 279 |
| B - L'intérêt écologique : un vecteur de transmission générationnelle de<br>patrimoines .....                                        | 282 |
| §2 - Des déterminants fonciers et environnementaux pour un édifice juridique solide<br>.....                                         | 284 |
| A - Les patrimoines fonciers communs : assiette de base des régulations<br>juridiques .....                                          | 284 |

|                                                                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1 - Un besoin local de sécurisation des maîtrises foncières et<br>environnementales .....                                   | 285 |
| 2 - Des réformes qui font sens dans un contexte socio-économique adapté .....                                               | 288 |
| B - Les domaines immobiliers de l'Etat : deuxième maillon des politiques et<br>réformes .....                               | 290 |
| 1 - La défense de l'intégrité des domaines forestiers de l'Etat et des communes<br>.....                                    | 290 |
| 2 - De la subsidiarité dans la gestion du domaine forestier de l'Etat .....                                                 | 291 |
| Section 2 - De la gouvernance des ressources foncières et environnementales .....                                           | 292 |
| §1 - De la refondation des politiques et des réformes foncières-environnementales<br>.....                                  | 292 |
| A - De nouveaux paradigmes à introduire dans le droit béninois .....                                                        | 292 |
| 1 - Les maîtrises foncières : une révolution dans la lecture des droits fonciers<br>africains .....                         | 292 |
| 2 - Les maîtrises foncière-environnementales : une perspective juridique<br>foncière ouverte sur l'environnement .....      | 294 |
| B - Les maîtrises foncières-environnementales dans le contexte béninois .....                                               | 296 |
| 1 - L'application de la théorie des maîtrises foncière-environnementales aux<br>massifs forestiers du Moyen Ouémé .....     | 296 |
| 2 - Les maîtrises foncières et environnementales dans les réserves de<br>biosphère : cas de la Pendjari .....               | 297 |
| §2 - Un modèle technique pour la formulation de politique et réforme consensuelles<br>.....                                 | 298 |
| A - Une démarche de formulation des politiques et réformes .....                                                            | 299 |
| 1 - De l'espace de juridicité endogène à la définition d'une aire de jonction des<br>mesures juridiques de régulation ..... | 299 |
| 2 - Un outil de formulation des politiques et réformes .....                                                                | 300 |
| B - Des espaces de légitimité et de légalité à circonscrire .....                                                           | 303 |
| 1 - La construction du droit commun à partir des normes endogènes et<br>étatiques .....                                     | 303 |
| 2 - Le sens de direction de la régulation juridique dans la construction du droit<br>commun .....                           | 305 |
| CHAPITRE 2 – DE LA SOCIO-ECOLOGIE JURIDIQUE POUR CONSTRUIRE UN<br>DROIT COMMUN DE COVIABILITE SOCIO-ECOLOGIQUE .....        | 311 |
| Section 1- Les conflits fonciers ruraux et les mécanismes de règlement .....                                                | 312 |
| §1 - Les conflits fonciers ruraux : typologie et acteurs en présence .....                                                  | 312 |
| A - Nature des conflits fonciers ruraux .....                                                                               | 312 |
| B - Les acteurs des conflits fonciers ruraux .....                                                                          | 314 |
| 1 - Les conflits fonciers entre acteurs privés .....                                                                        | 315 |
| 2 - Les conflits fonciers ruraux impliquant l'administration publique .....                                                 | 316 |
| §2 - Le modèle juridico-institutionnel du règlement des conflits fonciers ruraux .....                                      | 316 |
| A - Le règlement amiable .....                                                                                              | 317 |
| 1 - La phase de médiation : des instances chargées d'établir des procès-<br>verbaux .....                                   | 317 |
| 2 - La procédure d'affirmation des procès-verbaux .....                                                                     | 318 |
| B - La conciliation des conflits fonciers ruraux .....                                                                      | 319 |
| 1 - La phase de de conciliation : un tribunal chargé d'établir des procès-<br>verbaux .....                                 | 320 |

|                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Les tribunaux de conciliation : un besoin de redynamisation .....                                                 | 325 |
| C - Le cas particulier du règlement des conflits pastoraux .....                                                     | 327 |
| 1 - La conciliation des conflits pastoraux .....                                                                     | 327 |
| 2 - Les règles de procédure contentieuse en matière pastorale .....                                                  | 327 |
| Section 2 - Une perspective socio-écologique du commun .....                                                         | 328 |
| § 1 - Crise de modèle de développement, crise du droit positif.....                                                  | 329 |
| A - De la crise du modèle de développement vers la définition d'un autre mode de vie.....                            | 329 |
| 1 - Un modèle exogène de développement en crise.....                                                                 | 329 |
| 2 - Un modèle juridique endogène fondé sur la covaibilité socio-écologique .....                                     | 332 |
| B - De la socio-écologie juridique pour répondre à des besoins de covaibilité .....                                  | 336 |
| § 2 - Eléments pour sortir les rapports des communautés aux milieux de l'oralité juridique .....                     | 336 |
| A - Généralités sur l'accès des groupes vulnérables à la terre .....                                                 | 337 |
| 1 - Principaux modes d'accès à la terre des allochtones et des femmes autochtones .....                              | 337 |
| 2 - Les dépossessions de terres après réhabilitation des sols .....                                                  | 339 |
| B - Quelle portée des conventions locales dans la législation béninoise ? .....                                      | 342 |
| 1 - De la légalité des conventions locales dans le droit positif béninois .....                                      | 343 |
| 2 - Un manque de réalisme juridique dans l'établissement des conventions locales.....                                | 346 |
| C - Sortir de l'oralité juridique pour une perspective de sécurisation des rapports foncier et environnementaux..... | 348 |
| 1 - Des arrangements sociaux pour légitimer la légalité étatique .....                                               | 348 |
| 2 - Sortir les rapports foncier-environnementaux de l'oralité juridique.....                                         | 352 |
| CONCLUSION GENERALE .....                                                                                            | 357 |
| REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....                                                                                    | 366 |
| ANNEXES .....                                                                                                        | 382 |
| Lexique .....                                                                                                        | 510 |