
CONCEPTION D'UN CADASTRE JURIDIQUE A MOINDRE COUT POUR LES PAYS LES MOINS AVANCES (CAS DU BENIN)

L. Degbegnon, G. Houinou

Département de Génie Civil / Ecole Polytechnique d'Abomey Calavi,
Université d'Abomey Calavi (Bénin)

Le système foncier béninois est caractérisé par la cohabitation de deux régimes fonciers antagonistes. Cette cohabitation est rendue plus difficile par les mauvaises interprétations et applications des textes régissant le foncier. Ainsi dans le but de faciliter l'accès des couches défavorisées à l'habitat à moindre coût et par ricochet à la propriété, et pour lutter contre l'insécurité foncière galopante, l'Etat a instauré en 2004 le projet de transformation des Permis d'Habiter en Titres Fonciers (PH/TF). Ce projet dote les zones cibles en plan parcellaire à grande échelle représentant les différents îlots, leur morcellement parcellaire avec les détails qui s'y trouvent. Toutes ces informations fournies par le projet PH/TF sont indispensables au cadastre. C'est pourquoi le Bénin doit saisir l'opportunité de créer un cadastre à partir des données du projet PH/TF. La nécessité de mettre en place un cadastre juridique informatisé trouve son fondement dans une nouvelle politique de gestion foncière luttant contre l'insécurité foncière en recensant et en publiant auprès des administrations intéressées, toutes les informations sur les bien-fonds dans une localité donnée.

Mots clés: Foncier, plan, grande échelle, cadastre.

Introduction. Généralement, le cadastre est une institution publique polyvalente chargée du recensement de toutes les propriétés situées dans un périmètre donné, de la détermination de leur consistance, de l'identification de leurs propriétaires, de leur évaluation en vue de la mise en place de l'assiette de l'impôt foncier et de son recouvrement. Ainsi, le cadastre a trois (03) principales missions:

- Mission fiscale (évaluation de l'impôt foncier);
- Mission foncière et juridique (sécurisation des biens-fonds par la détermination de leur propriétaire);
- Mission technique (établissement et mise à jour du plan cadastral suivant les règles de l'art).

A cet effet la documentation cadastrale comporte le plan cadastral (document graphique) et les registres parcellaires donnant les informations sur chaque bien-fonds (document littéral). Le cadastre est un instrument d'organisation, de gestion et d'aménagement du foncier. Il est la principale base de l'impôt dans les sociétés humaines depuis très longtemps. Toutefois certains pays comme le Bénin, ne possèdent pas un véritable cadastre.

Le système foncier béninois est caractérisé par la cohabitation de deux régimes fonciers antagonistes. Cette cohabitation est rendue plus difficile par les mauvaises interprétations et applications des textes régissant le foncier. Le dualisme juridique né de cette cohabitation se manifeste par la présence dans une même localité de terrains immatriculés, donc dotés de Titres Fonciers (TF) voisins de terrains dont les propriétaires n'ont aucun titre de propriété [1]. Ces dernières propriétés supposées sont issues d'héritage de prétendus propriétaires terriens à tort ou raison. Elles ne reposent donc sur aucun véritable

texte écrit et consistent réellement en une simple possession du sol, doublé parfois d'usufruit. Toutefois la multiplicité des mutations à titres onéreux au niveau de ce type de propriétés traduit l'existence au Bénin d'un marché foncier dynamique. Ce marché se manifeste par des cessions de terrains par des propriétaires coutumiers sans titres [1]. Ces cédants ne sont en réalité au regard de la loi que de présumés propriétaires car les véritables propriétaires sont ceux disposant de titre foncier (le seul titre de propriété légalement reconnu par la loi N° 65—25 du 14 Août 1965) sur un bien immeuble. Cependant, l'obtention de ce précieux document, reste un parcours du combattant car la procédure d'immatriculation est longue et onéreuse. Ce qui décourage la plupart des populations. Ainsi dans le but de faciliter l'accès des couches défavorisées à l'habitat à moindre coût et par ricochet à la propriété, l'Etat a instauré en 2004 la transformation des Permis d'Habiter (PH) en Titres Fonciers (TF). Le Permis d'Habiter (PH) est régi par la loi n°60—20 du 13 juillet 1960 et le décret n°64—276/PC/MFAEP-EDT du 2 décembre 1964. Le PH est un acte par lequel l'administration autorise son détenteur à occuper une parcelle de terrain issue du morcellement d'un domaine préalablement immatriculé au nom de l'Etat. A l'issue des opérations d'aménagement du domaine privé de l'Etat, des PH étaient octroyés aux populations pour faciliter leur accès à l'habitation. Le PH est donc un instrument de gestion domaniale. Il confère à son titulaire un droit d'occupation essentiellement personnel, précaire et révocable sur un terrain relevant du domaine privé de l'Etat [2]. Ainsi les parcelles de terrain au Bénin peuvent être légalement classées en trois (3) catégories:

- les terrains de droits coutumiers,
- les terrains munis de Permis d'Habiter,
- les terrains immatriculés et disposant donc de Titre Foncier (TF).

Cette multiplicité au niveau des régimes fonciers, doublée de la mauvaise interprétation des textes les organisant ont fait le lit à une insécurité foncière qui croit surtout dans les zones méridionales du pays aussi bien en zone urbaine qu'en milieu rural.

1. ETAT DU SYSTEME GEODESIQUE BENINOIS ET PERSPECTIVES.

Base de la définition de la propriété foncière dont il constitue un véritable "état civil", le cadastre donne l'identité des propriétaires et la détermination physique de chaque parcelle accompagnée de tous les éléments de son évaluation. C'est pour cette raison qu'il urge de mettre en place, à défaut d'un cadastre général qui serait la panacée, un cadastre juridique informatisé basé sur le rattachement au système géodésique mondial WGS84 (ITRF 2005) des parcelles de terrain immatriculées avec des récepteurs GPS/GNSS (1) géodésiques. Cela est d'autant plus possible aujourd'hui que malgré la faible couverture du territoire national par les points géodésiques, le Bénin dispose de 7 stations permanentes GPS/GNSS qui couvrent l'étendue du territoire national à 95% et permettront de rattacher les travaux. Ainsi l'état pourrait mobiliser suffisamment de ressources et en décaisser pour financer:

- l'entretien de ses 7 stations permanentes,
- l'acquisition d'une 8^e pour couvrir toute l'étendue du territoire,
- la densification du réseau géodésique du Bénin afin d'offrir d'autres possibilités de rattachement des travaux topographiques surtout en cas de panne des stations permanentes GPS/GNSS.

L'insécurité foncière était galopante et très récurrente à la fin des années quatre vingt dix (1990). C'est pourquoi en l'an 2000, l'état béninois a initié dans

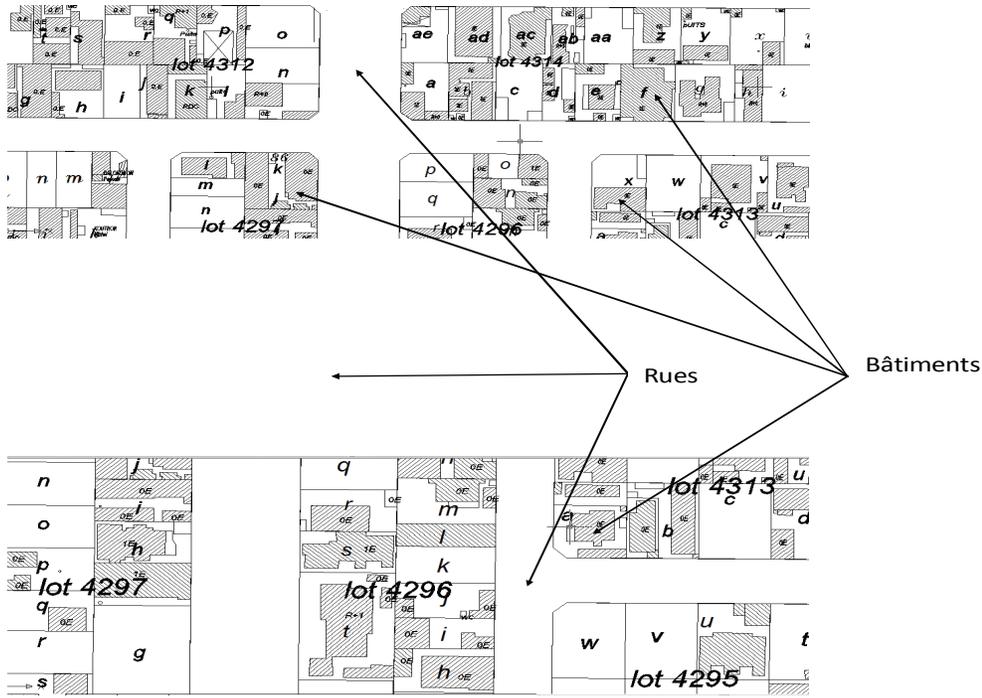


Fig.1: Extrait du plan cadastral.

Légende d'adressage

lot 4295 : Numérotation d'ilot

k : Numérotation de parcelle

2. CONTRIBUTION DE L'ETAT A LA SECURISATION FONCIERE: LE PROJET DE TRANSFORMATION DES PERMIS D'HABITER EN TITRE FONCIER (PH/TF). le cadre du programme d'Appui à la Réforme Foncière et à l'Urbanisme (PARFU) la conversion massive et à moindre coût des PH en TF. Ce projet consiste à transformer conformément aux prescriptions de la loi 65—25 du 14 août 1965, les permis d'habiter et autres pièces justifiant la propriété en véritable titre de propriété: le titre foncier. Ainsi ce projet dote les zones cibles en plan parcellaire à grande échelle représentant les différents îlots, leur morcellement parcellaire et les détails (bâtiments, hangars, puits, etc....) situés sur chaque parcelle de terrain (Voir Fig. 1). Le plan foncier des périmètres objets du projet PH/TF est disponible sur format numérique. Le projet PH/TF permet également de ce fait la mise à jour des plans RFU (Registre Foncier Urbain). Le RFU est un système d'information foncière dont l'objet essentiel est la parcelle et dont les données cartographiques sont saisies et restituées à grande échelle. C'est un outil de gestion municipale qui consiste à élaborer une carte parcellaire adressée d'une ville et à créer une base de données urbaines afin de développer des applications de gestions fiscale, foncière et urbaine [3]. Enfin le projet dote les communes bénéficiaires d'un répertoire exhaustif des propriétaires et présumés propriétaires des parcelles recensées à

l'issue d'enquêtes d'accord de voisinage et de vérification d'acte de propriété ou d'occupation (PH, convention de vente, jugement et autres arrêts des tribunaux, attestation de recasement, minute de notaire, actes de donation etc...). Bref toutes les informations fournies par le projet PH/TF sont indispensables au cadastre.

3. SOLUTION POUR LA GESTION EFFICIENTE DU FONCIER AU BENIN: LE CADASTRE. La donnée de base que représente le plan est disponible sous format numérique (fichier au format dwg) édité avec le logiciel de DAO (Dessin Assisté par Ordinateur) Autocad dans le système de coordonnées WGS84. Ce qui permet de réaliser un cadastre informatisé intégré dans les SIG (système d'information géographique). La précision de ce plan cadastral répondra aux exigences réglementaires en matière de levés à grande échelle car depuis Décembre 2009, un arrêté ministériel fixe les normes et spécifications techniques applicables aux travaux topographiques et cartographiques en République du Bénin [4]. Ce système d'information foncière contribuera à:

- constituer une base pour les systèmes d'information du territoire à travers la collecte, la production et la gestion des informations mises en banques de données;
- cartographier toute la ville à terme;
- aider à la planification urbaine (Planification des équipements, planification des projets, gestion de l'occupation du sol, gestion de la Voiries et des Réseau Divers (VRD), prise de décision etc.);
- aider à la gestion fiscale par l'identification précise de la matière imposable et la détermination de son propriétaire;
- aider à la surveillance et au contrôle d'évènements (accidents de la route, inondations, incendies etc.);
- permettre la définition à long terme des limites précises des quartiers, arrondissements et communes;
- mettre en place un mécanisme de partage de données cartographiques entre plusieurs administrations et services publics dans le but d'améliorer leurs prestations.

A ces objectifs, s'ajoutent ceux poursuivis par le projet de transformation des PH en TF et qui font de ce Système d'Information Foncière (SIF) un prototype de cadastre juridique en ce sens que tous les propriétaires identifiés au cadastre disposent d'un véritable titre de propriété : le titre foncier. Ainsi ce SIF permet de:

- garantir la propriété foncière;
- aider les autorités à sécuriser les transactions immobilières;
- encourager les organismes financiers à faciliter l'accès aux crédits;
- faciliter et sécuriser les investissements en fournissant aux investisseurs les informations fiables sur l'état des biens fonds.

La nécessité de mettre en place un cadastre juridique informatisé trouve son fondement dans une nouvelle politique de gestion foncière qui lutte contre l'insécurité foncière en recensant et en publiant auprès des administrations intéressées, toutes les informations sur les bien-fonds dans une localité donnée. Le cadastre proposé par cette étude se poursuivra à l'issue du projet PH/TF par la prise en compte sur le plan cadastral des parcelles de terrain issues des différents bornages contradictoires d'immatriculation exécutés par commune sur toute l'étendue du territoire. C'est cette procédure contradictoire qui donne la qualité juridique au cadastre proposé. C'est encore elle qui minimise le coût de ce ca-

dastre à l'Etat car le coût de la procédure d'immatriculation est entièrement pris en charge par le propriétaire de l'immeuble et d'ailleurs l'Etat et ses collectivités décentralisées en tirent même des ressources (2). Outre le plan qui présente la description de la parcelle, la documentation cadastrale est composée du registre des données littérales (Tab.). Ce registre des données littérales cadastrales présente pour chaque parcelle de terrain, son état (bâti ou non), l'identité, la profession et l'adresse de son propriétaire sans oublier les pièces qui justifient cette propriété et les données permettant de déterminer son taux d'imposition (contenance, standing de l'immeuble etc.). Un identifiant permet de faire le rapport entre ce registre et le plan cadastral. Toutefois pour réaliser une bonne identification du contribuable, cet identifiant se présente comme un code alphanumérique dont les constituants ne sont rien d'autre que l'adressage de l'immeuble au RFU. Ainsi sur toute l'étendue du territoire national, cet identifiant est unique pour chaque parcelle et se présente comme suit:

- les 2 premiers chiffres de l'identifiant indiquent l'arrondissement dans lequel se situe la parcelle;
- les 3 chiffres qui suivent sont ceux du numéro du quartier au RFU;
- les 4 chiffres qui précèdent la lettre représentent le numéro de l'îlot abritant la parcelle suivant l'adressage RFU;
- la lettre située à la fin de l'identifiant est celle de la parcelle au plan RFU.

Tableau

Extrait du registre des données littérales cadastrales

Identifiant	Nom	Prénoms	Profession	Quartier	Ilot	Parcelle	Contenance (m ²)	Nature de la parcelle	Type de bâtiment	Moyen d'Acquisition	Acte de propriété	Numér TF
03214-4296Q	GNAMBODE	Jean Marie	Opérateur Economique	AYELAWADJE 2	4296	q	360	Non bâtie	-	Achat	CV - AR	12567
03214-4296O	DJIBOM	Louis	Décédé	AYELAWADJE 2	4296	o	388	Non bâtie	-	Héritage	AR	12565
03214-4296U-V	MEDJI AYITE	Paul	Agronome	AYELAWADJE 2	4296	U & V	1021	Bâtie	R + 1	Achat	TF	8642
03214-4296X	HOKPO	Yacinthe	Importateur	AYELAWADJE 2	4296	X	502	Bâtie	Magasin	Achat	AR	12573
03237-4297J	TOFFA	Louis	Serrurier	SEGBEYA	4297	J	401	Bâtie	Matériaux définitifs	Héritage	AR	12600
03237-4297I	FASSASSI	Bienvenu	Informaticien	SEGBEYA	4297	I	396	Bâtie	R + 1	Achat	PH	12601
03237-4297H	MAZU	Safourath	Commerçante	SEGBEYA	4297	H	407	Bâtie	R + 1	Achat	PH	12602

Le coût de l'établissement de ce cadastre juridique ne constituera donc pas un frein à l'aboutissement de ce projet comme il en est de coutume au Benin où les autorités politico-administratives prétextent du manque de moyen pour éviter l'initiation de tout projet cadastral. Il n'est un secret pour personne que le facteur qui augmente fortement le coût des projets cadastraux est le coût d'acquisition des données. A cet effet, les données nécessaires à l'établissement de ce cadastre juridique ne couteront rien à l'Etat béninois dans la mesure où elles existent déjà. Les données seront donc tirées des plans numériques et répertoires des enquêtes parcellaires tous issus des travaux des différentes phases du projet PH/TF ou celles des procédures d'immatriculation. Seul les frais de traitement des données constitueront la substance du coût de ce projet.

La couverture à 40% du territoire national en points géodésiques et cartes topographiques de base n'est pas un frein à la mise en place du cadastre, bien au contraire. Ce cadastre contribuera à augmenter le taux de couverture du territoire national en infrastructure géographique. La mise en place des stations permanentes héritée du programme MCA dans son volet «accès au foncier» permettra d'accompagner ce projet de cadastre juridique. En effet comme l'exige désormais l'Etat par le biais de la DDET (Direction des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre), toutes les immatriculations doivent être rattachées au système géodésique WGS84-ITRF2005, système dans lequel sont établis les plans fonciers du projet PH/TF, base d'établissement de ce cadastre. Ainsi chaque nouvelle immatriculation serait reportée dans le plan d'ensemble et viendrait compléter ce document sous forme de mise à jour. Chaque nouvelle parcelle de terrain immatriculée constituerait une nouvelle pièce de puzzle qui viendrait s'ajouter au plan existant, puisque relevée dans le même système de coordonnées. Le cadastre permet donc à terme de réaliser de proche en proche la cartographie des quartiers, puis celle des villes par l'entremise d'une procédure de constitution de puzzle. Les 07 stations permanentes GPS/GNSS serviront donc à la mise à jour du cadastre surtout que pour l'instant le réseau géodésique du Bénin n'est densifié qu'au premier ordre avec quelques points du deuxième ordre. Ce qui le rend concrètement inexploitable pour l'exécution des levés à grande échelle.

CONCLUSION. La mise en place d'un cadastre juridique avec les données du projet PH/TF, appuyée par la mise à jour progressive de cette base de données à l'issue des bornages d'immatriculation que la présente étude propose permettra au Bénin de disposer enfin de l'outil de gestion foncière qui a fait ses preuves dans le monde entier et ce depuis des siècles. A la vue des méfaits de l'insécurité foncière dans ce pays, la concrétisation au niveau national de cette initiative sera une des principales actions qui serviront de levier de développement pour le pays. Toutefois, l'idéal serait de ne point se contenter d'un cadastre juridique mais de poursuivre le travail pour l'établissement d'un cadastre complet qui soit à la fois juridique et fiscal. Ainsi à la sécurité foncière s'allieront une fiscalité plus juste et la confection d'une documentation de planification et de gestion communale disponible en temps réel. Pour cela, il faudra que la mise à jour de la documentation cadastrale soit rigoureuse et périodique d'une part et que les autorités fassent rigoureusement appliquer la loi 65—25 d'autre part. C'est seulement à ce prix que la gestion de nos villes serait nettement améliorée et les ressources pour leur développement se trouveraient multipliées.

NOTES

- (1) GPS: Global Positioning System (Système de positionnement à l'échelle du Globe)
GNSS: Global Navigation Satellite System (Système de navigation mondiale par satellites)
- (2) Frais d'affirmation de la convention de vente par la mairie, Frais de délivrance du Certificat administratif par la mairie, Frais d'enregistrement de la convention de vente et frais de conservation à la DDET.

REFERENCES

- [1] *SERHAU-SA*, 2000. — Revue permanente du secteur urbain au Bénin, 232 p.
- [2] *LASSISSI A.S.*, 2006. — Comprendre le foncier béninois, édit. CNPMS, 486 p.

[3] *SERHAU-SEM*, 1995. — Comprendre le Registre Foncier Urbain (RFU), Tome1, 35 p.

[4] *MURFLEC*, 2009.- Arrêté portant normes et spécifications techniques applicables aux travaux topographiques et cartographique, 19 p.

КОНЦЕПЦИЯ ПРАВОВОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРА С НАИМЕНЬШЕЙ СТОИМОСТЬЮ ДЛЯ МЕНЕЕ РАЗВИТЫХ СТРАН (на примере Бенина)

Л. Дегбенон, Ж. Хуйну

Кафедра гражданского и промышленного строительства
Университет Абомей Калави (Бенин)

Система земельного кадастра Бенина характеризуется сосуществованием двух противоречащих друг другу режимов землевладения. С целью упрощения доступа к жилью с наименьшей стоимостью для малоимущих слоев населения с косвенным действием на имущество и для противостояния развивающемуся отсутствию безопасности государство учредило в 2004 г. проект перехода от права на проживание на земельный правоустанавливающий документ (РН/TF). Этот проект превращает целевые зоны в укрупненный межевой план, представляющий различные городские участки, их территориальное межевание и находящиеся в них детали. Вся информация в проекте (РН/TF) необходимая для кадастра. Бенин должен воспользоваться случаем для создания кадастра, применяя данные проекта (РН/TF). Необходимость создания юридического кадастра с информационно-компьютерными технологиями обоснована в новой политике земельного управления. Это должно происходить одновременно с борьбой за отсутствие безопасности земельного участка и регистрацией в администрации информации о земельных участках в данном населенном пункте.

Ключевые слова: земельный, план, укрупненный, кадастр, право на проживание.