



# ENJEUX ET DEFIS DE LA REINSTALLATION DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE ▶ DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT AU BENIN

Présenté par: Joselyne Lisbeth S. GODONOU

## CONTEXTE

---

Au Bénin, la terre a toujours été au cœur des enjeux économiques, sociaux, culturels, environnementaux et politique.

---

La préoccupation est d'autant plus accrue que les « Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme, Bénin 2025 ALAFIA » et la « Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté » l'ont suffisamment abordée.

---

Cela a conduit à l'adoption d'une politique foncière en 2011, grâce au concours du Millenium Challenge Account, pour une bonne gouvernance du foncier au Bénin.

## CONTEXTE (suite)

Dans ce sens, le livre blanc de politique foncière et domaniale a identifié l'expropriation pour cause d'utilité publique comme une méthode à la disposition de l'Etat et des collectivités territoriales pour accéder à la terre dans le cadre de la mise en œuvre de leurs projets

Utilisée sous le vocable de réinstallation involontaire par les Banques Multilatérales de Développement (BMD), elle:

- ▶ est un processus d'acquisition des terres qui ne tient pas compte de la volonté de cession ou non des populations et/ou des communautés affectées

## CONTEXTE (Suite)

- ▶ intervient souvent dans le cadre de la mise en œuvre des projets de développement d'infrastructures
- ▶ entraîne pour les personnes ou communautés affectées, la réinstallation physique, la perturbation des moyens de subsistance et la rupture potentielle de la vie communautaire.

Ce travail a analysé le système national de réinstallation (expropriation pour cause d'utilité publique) en termes de robustesse, gouvernance et déficiences.

# METHODOLOGIE

La méthodologie s'est déroulée en trois étapes: (i) documentation; (ii) collecte d'informations et (iii) analyse des données.

- ▶ Documentation: documents concernant le cadre politique, juridique foncier national et de déclaration d'expropriation pour cause d'utilité publique. Les documents réglementaires et techniques en matière d'évaluation des biens;
- ▶ Collecte d'information: sur la base d'un desk review, interview auprès des acteurs institutionnels (collectivités locales de Calavi, Cotonou, Agence Nationale du Domaine et du Foncier, Agence Béninoise de l'Environnement) personnes ressources spécialistes du droit foncier.

# METHODOLOGIE (suite)

- ▶ Analyse des informations: les informations documentaires collectées à partir du desk review ont été analysées et synthétisées par thématique à développer afin de renseigner les dispositions normatives et institutionnelles en matière d'expropriation foncière au Bénin

Les informations collectées à travers les interview auprès des acteurs institutionnels sont dépouillées manuellement et analysées afin de comparer la pratique aux dispositions théoriques

## Condition d'expropriation publique au Bénin

Plusieurs dispositions légales et réglementaires encadrent l'expropriation publique au Bénin. Elles ont pour but de protéger les citoyens des externalités liées à l'expropriation pour cause d'utilité publique dans le cadre de la mise en œuvre des projets de développement. Le système d'expropriation pour cause d'utilité publique au Bénin est assez robuste en ce qui concerne les dispositions de l'arsenal juridique. En effet,

- ▶ le titre II de la loi n° 90-32 du 11 Décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin traite des droits et devoirs de la personne humaine et mentionne le droit de propriété. la constitution dispose en son article 22, : que « *toute personne humaine a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement* ». C'est par cet article que la constitution du 11 décembre 1990 scelle le droit de propriété.

# Condition d'expropriation publique au Bénin

- ▶ les lois n° 2013-01 du 14 août 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin et la loi n° 2017-15 du 10 août 2017 modifiant et complétant la loi n° 2013-01, définissent les diverses dispositions dans lesquelles l'expropriation publique peuvent s'effectuer, les personnes éligibles aux indemnisations et le cadre institutionnel de gestion des expropriations. Aux termes de l'article 210 du CFD, l'expropriation pour cause d'utilité publique est l'une des atteintes légales au droit de propriété consacré par l'article 22 de la Constitution.

# Condition d'expropriation publique au Bénin

Pour exproprier le citoyen béninois, deux conditions doivent être préalablement remplies:

- ❑ **Nécessité d'intérêt général:** en principe, on ne peut porter atteinte au droit de propriété par voie d'expropriation que dans la mesure où la satisfaction de l'intérêt général l'exige. L'article 215 du CFD prescrit d'ailleurs expressément les cas dans lesquels l'expropriation peut être mise en œuvre. Il s'agit de: (i) construction de routes, chemins de fer, ports, aéroports, écoles et universités ; (ii) travaux militaires, travaux d'urbanisme, aménagement urbain, aménagement rural ;

# Condition d'expropriation publique au Bénin

- (iii) travaux de recherche ou d'exploitation minière, de sauvegarde de l'environnement, d'hygiène et de salubrité publique ; (iv) aménagement et distribution de l'eau, de l'énergie ; (v) installation de services publics ; (vi) création ou entretien du domaine public et (vii) tous autres travaux ou investissements d'intérêt général, régional, national ou local.
- **Nécessité du dédommagement juste et préalable:** Selon l'article 211 du Code Foncier et Domanial, « *l'expropriation d'immeubles, [...] pour cause d'utilité publique s'opère, [...] contre le paiement d'un juste et préalable dédommagement* ».

# Condition d'expropriation publique au Bénin

- ❑ L'adjectif « juste » exprime une équivalence entre le bien exproprié et les indemnités proposées au citoyen exproprié. En effet, en vertu de l'article 234 du Code Foncier et Domanial, « *les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation. Elles sont fixées d'après la consistance des biens, en tenant compte de leur valeur et, éventuellement, de la plus-value ou de la moins-value qui résulte, pour la partie de l'immeuble non expropriée, de l'exécution de l'ouvrage projeté* ».

L'adjectif « préalable » suppose que les indemnités doivent être versées avant même toute atteinte au droit de propriété des citoyens c'est-à-dire la prise de possession par l'autorité expropriante.

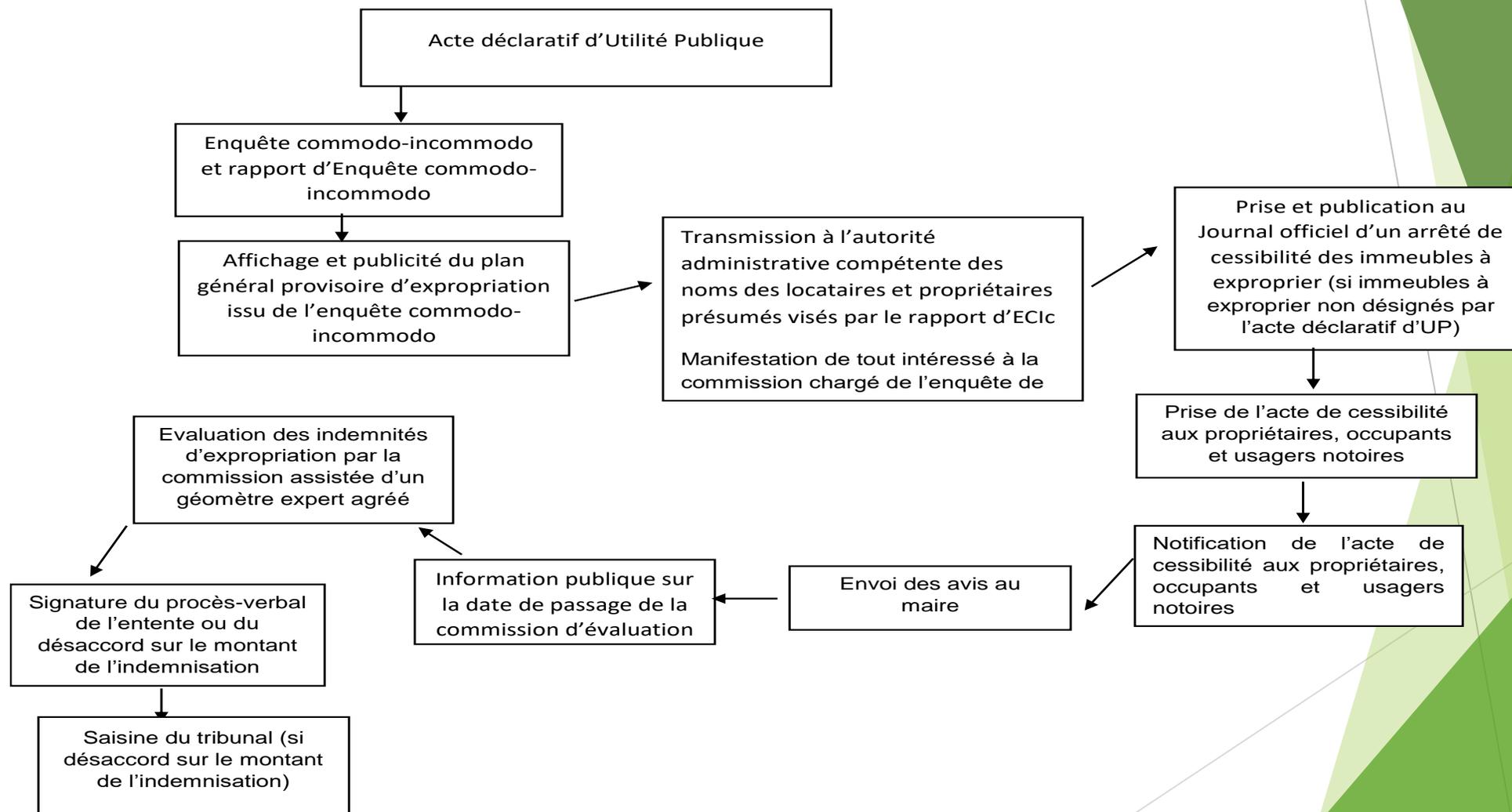
# Procédure d'expropriation

L'expropriation au Bénin peut être poursuivie en procédure ordinaire ou d'urgence:

- Elle commence par une phase administrative qui aboutit à une tentative de cession amiable et de paiement de l'indemnité d'expropriation. La particularité de la procédure d'urgence consiste surtout dans un raccourcissement des délais à toutes les étapes
- Les personnes publiques expropriantes sont l'Etat ou les collectivités territoriales. En dehors de ces personnes, nul ne pourrait mettre en œuvre une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Elles sont, en conséquence, les seules autorités compétentes pour faire la déclaration d'utilité publique.

# Procédure d'expropriation

Figure 1 : Diagramme des flux présentant la procédure ordinaire d'expropriation pour cause d'utilité publique



## Cadre fonctionnel et de gouvernance

Les défis dans la gouvernance de l'expropriation pour cause d'utilité publique sont nombreux au Bénin. Ils concernent les contraintes liés à la mise en œuvre rigoureuse des dispositions légales et réglementaires et le dualisme dans les instruments préparés dans le cadre de l'exécution de la l'expropriation. En effet selon que le projet soit financé par une BMD ou l'Etat béninois, les procédures et instruments préparés dans le cadre de l'expropriation diffèrent.

En se conformant aux exigences des BMD, les coordinations des projets préparent les plan d'action de réinstallation en ne se conformant pas exactement aux exigences du CFD en particulier en ce qui concerne le

## Cadre fonctionnel et de gouvernance

- cadre institutionnel de l'expropriation pour cause d'utilité publique, une situation confortée par un doublon juridique. En effet:

le décret 2017-332 du 06 juillet 2017 portant organisation des procédures de l'évaluation environnementale et sociale en son article l'article 37 stipule que « *Tout projet dont la réalisation occasionne le déplacement involontaire physique ou économique d'au moins cent (100) personnes, fait l'objet d'un plan d'action de réinstallation (PAR). Ce document est séparé et joint au rapport d'Etude d'Impact sur l'Environnement* ».

# Cadre fonctionnel et de gouvernance

Bien que ce décret permette de répondre aux exigences des Banques Multilatérales de Développement (BMD), il est un doublon par rapport au code domaniale et foncier qui reste l'instrument qui définit les conditions et la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

- ▶ Les projets de l'Etat, qu'ils soient financés sur fonds propre, sur prêt ou don ne devraient pas être soumis à deux systèmes légaux de préparation des documents d'indemnisation.

# Cadre fonctionnel et de gouvernance

**Pratique en matière d'expropriation:** les expropriations au Bénin sont gérés suivant l'autorité expropriante au niveau national ou local. Quelques critères clés des dispositions légales ont été évaluées dans la pratique afin d'identifier les contraintes dans la mise en œuvre, il concerne:

- ▶ *Inconstance dans la prise de l'acte d'expropriation pour cause d'utilité publique:* il est toujours pris soit par le chef de l'Etat soit par le maire dans le cadre des expropriations, mais il arrive que les projets financés par les BMD commencent les enquêtes commodo-incommodo ou parfois à la fin du processus avant la prise de cet acte.

## Cadre fonctionnel et de gouvernance

- ▶ *Non respect de la durée de douze (12) mois de la procédure* : Que se soit au niveau national ou local, les expropriations pour cause d'utilité publique au niveau des collectivités locales vont souvent au-delà des délais réglementaires. Au niveau étatique, il existe à ce jour des procédures datant de plus de vingt ans d'existence. Cet état de choses se justifierait par le fait que l'ancien cadre juridique ne définissait pas la durée maximale de l'expropriation pour cause d'utilité. Les contraintes de délais demeurent dans l'application du nouveau code, les délais de prorogation définis sont utilisés comme argument face à ce défi, toutefois ce nouveau délai ne devrait excéder 12 mois.

## Cadre fonctionnel et de gouvernance

En effet l'article 222, dernier alinéa stipule que « *la durée des servitudes qui découlent du décret ou de l'arrêté déclaratif d'utilité publique peut être, par arrêté de l'autorité compétente, prorogée pour une période nouvelle d'un (01) an, lorsqu'il n'est pas intervenu d'acte de cessibilité dans un délai primitif d'un (01) an* ».

Pour les projets financés par les BMD, cette procédure reste souvent dans le délai de 12 mois et parfois sur une durée inférieure à un an.

## cadre fonctionnel et de gouvernance

Dans le cadre fonctionnel, certaines dispositions juridiques ne s'appliquent pas tel que précisé dans les textes, il s'agit notamment des acteurs intervenant dans:

- ▶ **l'enquête commodo incommodo:** elle est toujours réalisée par l'autorité expropriante, sur le plan national il est fait par la commission adho'c présidée par le ministre des finances ou son représentant ès qualités qui gère tous les aspects techniques de cette enquête. Au niveau local, une commission de suivi est mise en place, elle peut selon les moyens de la collectivité locale faire recours aux consultants ou des techniciens de l'ANDF pour l'appuyer.

# Cadre fonctionnel et de gouvernance

- ▶ **l'évaluation des indemnisations:** Dans les collectivités territoriales, une commission d'évaluation n'est pas mise en place, elle est gérée par des techniciens de la mairie si cette dernière détient les compétences ou les consultants qui rendent compte au comité dédié à la gestion de l'expropriation. Le comité peut être saisi pour toute revendication, il s'appuie sur ses experts pour gérer ces contestations.

Dans le cadre des expropriations au niveau national, la commission d'évaluation des indemnités est mis en place par décret pris au conseil des ministres. Elle se base sur le rapport d'expertise de la commission d'enquête commodo-incommodo pour consulter les personnes affectées par l'expropriation et procéder à l'évaluation des immeubles.

# Cadre fonctionnel et de gouvernance

- Les défis en matière d'expropriation concerne également les personnes éligibles aux indemnisations, selon la le CFD les **Personnes éligibles aux indemnisations** sont les propriétaires, présumés propriétaires, locataires, occupants et usagers notoires, mais la loi est restée muette sur la définition d'usagers et occupants notoires. Selon les acteurs, ils sont considérés comme des personnes qui occupent un espace de notoriété et qui ne sont pas contestées. Ils sont éligibles après enquête et établissement d'un procès-verbal.

En pratique, les propriétaires et présumés propriétaires sont éligibles aux indemnisations; les autres personnes éligibles au regard de la loi ne sont pas souvent pris en compte sauf dans les cas où les projets sont appuyés par les BMD et la nécessité de prendre toutes les personnes éligibles selon les directives de ces dernières s'imposent.

# Cadre fonctionnel et de gouvernance

**Le paiement d'un juste et préalable dédommagement** reste un autre défi majeur de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

En effet, dans le cadre des expropriations pour cause d'utilité publique, l'Etat veille toujours à indemniser les populations avant la réalisation des infrastructures. Mais le juste dédommagement prévu par le cadre légal n'est pas toujours respecté, selon certains acteurs institutionnels « *le juste dédommagement* » reste un facteur limitant au développement économique parce que les coûts des dédommagements sont insupportables à l'Etat.

Dans le cadre des projets financés par les BMD, des efforts sont faits pour indemniser de façon juste en tenant de la valeur vénale réelle des pertes subies. Mais le déficit de moyens financiers restent un handicap dans la mise en œuvre également de ces projets, la réinstallation étant entièrement pris en charge par l'Etat.

# Cadre fonctionnel et de gouvernance

Certaines collectivités territoriales dans le cas où leur contrepartie est exigée et définit dans la préparation des projets l'utilise pour le dédommagement. Mais lorsque la planification n'est pas clairement faite dans la préparation afin que les ressources soient budgétisées, les collectivités locales ne parviennent pas à payer les dédommagements et ne bénéficient pas des infrastructures à développer par le projet. Il y a des cas, où des rues ont été déclassifiées pour accueillir des infrastructures sociocommunautaires indispensables au développement de la population par manque de moyens financiers pour la compensation.

## Cadre fonctionnel et de gouvernance

De façon générale, les collectivités locales en particulier dans les zones urbaines, n'ont pas de moyens financiers, ni de réserve foncières pour gérer les indemnisations en cas d'expropriation. Toutefois, certaines communes disposent de quelques réserves foncières qu'ils proposent aux populations affectées mais souvent les terres proposées ne correspondent pas à la valeur vénale de celle expropriées. Des cas d'aménagement d'infrastructures sans juste et préalable dédommagement des personnes existent, il s'agit surtout des projets communautaires gérés sur fonds propres par les mairies.

# Conclusion

Le Bénin s'est doté d'un arsenal juridique assez pertinent dans le cadre de la réinstallation des personnes affectées par les projets de développement. Elle couvre plusieurs aspects dont l'objectif principal est de permettre aux personnes affectées dans le cadre des expropriations d'avoir droit des indemnités.

Mais en pratique, les dispositions essentielles qui permettent de prendre en compte suffisamment les droits des ayants droits dans le cadre des expropriations ne sont pas respectés. Les critères les plus concernés sont la l'inconstance dans la prise de l'acte de déclaration d'utilité publique, non respect de la durée de douze (12) mois de la procédure, variation des personnes éligibles aux compensations selon l'autorité expropriante ou la source du financement, le déficit en ressources financier qui influence le juste et préalable dédommagement et la mise en place des commissions commodo incommodo et d'évaluation des indemnités.