

N°65/CA du Répertoire

N° 2014-85/CA3

Arrêt du 19 juillet 2017

REPUBLIQUE DU BENIN  
AU NOM DU PEUPLE BENINOIS  
COUR SUPREME  
CHAMBRE ADMINISTRATIVE

**AFFAIRE :**  
**COLLECTIVITE KOUKPONOU**  
**REPRESENTEE PAR LAZARE ET**  
**TOUSSAINT KOUKPONOU**  
C/  
**BOKO JACOB TIMOTHEE ET**  
**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET**  
**DES FINANCES (MEF)**

*Notifié par lettre n° 0143; 0144, 0145; 0146/GCS du 17 janvier 2018  
L' Me. ADANDEDJAN. Alphonse C.  
Me. AKOUANONON  
Général*

La Cour,

Vu la requête introductive d'instance valant mémoire ampliatif en date à Cotonou du 19 juillet 2014, enregistrée au greffe de la Cour le 24 juillet 2014 sous le numéro 739/GCS, par laquelle la collectivité KOUKPONOU, représentée par Lazare KOUKPONOU et Toussaint KOUKPONOU, ayant pour conseil maître Alphonse C. ADANDEDJAN, Avocat à la cour, a saisi la Chambre Administrative de la Cour suprême, d'un recours aux fins d'annulation des titres fonciers n° 510 et n° 532 du livre foncier de la circonscription de Sèmè-Podji ;

Vu la correspondance n° 0419/GCS du 04 mars 2015 par laquelle la requérante a été invitée à régulariser son recours par le timbrage de sa requête, conformément à la loi ;

Vu la correspondance n° 0420/GCS du 04 mars 2015 par laquelle mise en demeure a été adressée à la requérante, aux fins de consignation ;

Vu la lettre n° 0544/GCS en date du 18 mars 2015, par laquelle la requête introductive d'instance valant mémoire ampliatif et les pièces y annexées ont été communiquées au Ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation, pour son mémoire en défense ;

Vu la correspondance n° 0421/GCS du 04 mars 2015, par laquelle la requête introductive d'instance valant mémoire ampliatif et les pièces y annexées ont été également communiquées à monsieur BOKO Jacob Timothée, bénéficiaire des titres contestés, pour ses observations en défense ;



*MEF  
Me. AKOUANONON  
Drapier*

Vu les observations en défense de Maîtres Généricks AHOANGONOU et Prosper AHOUNOU, tous deux conseils de Jacob Thimothée BOKO ;

Vu la lettre n° 0650/GCS en date du 18 avril 2017 parvenue au ministère de l'économie et des finances le 21 avril 2017, par laquelle mise en demeure lui a été adressée, aux fins de ses observations en défense ;

Vu la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême ;

Vu la loi n°2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême ;

Vu toutes les pièces du dossier ;

Ouï le conseiller **Etienne FIFATIN** en son rapport ;

Ouï l'avocat général **Saturnin D. AFATON** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

**EN LA FORME**

**Sur la compétence de la Cour**

Considérant que les conseils de BOKO Jacob Thimothée, titulaire des titres fonciers n° 510 et n° 532 en cause, soulèvent le moyen d'incompétence de la Cour, articulé en deux branches tirées de l'inaptitude de la chambre administrative à connaître, d'une part des faits de stellionat et, d'autre part des litiges portant sur le titre foncier.

Considérant, sur la première branche de l'exception d'incompétence tirée du stellionat, que le défendeur soutient que l'immatriculation frauduleuse qui lui est imputée, s'analyse en un stellionat, lequel est constitutif d'infraction pénale, au sens des dispositions de l'article 179 de la loi 65-25 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey.

Considérant qu'il y a lieu de relever, s'agissant de ce moyen, que la collectivité KOUKPONOU requérante, ne poursuit pas devant le juge administratif, la sanction d'un fait pénal, notamment le stellionat, mais sollicite l'annulation, pour excès de pouvoir, des titres fonciers n° 510 et n° 532 ;

Que dans ces conditions, l'exception d'incompétence de la juridiction administrative ainsi soulevée par la requérante est inopérante.

Considérant que le défendeur fonde la deuxième branche de l'exception d'incompétence tirée de l'inaptitude du juge administratif à connaître d'un contentieux portant sur le titre foncier sur les dispositions des articles 109 à 118, 123, 178 à 183 de la loi n° 65-25 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey sous l'empire duquel les titres fonciers querellés ont été délivrés et des articles 130 à 133, 146 à 148 de la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin ;

Qu'il soutient qu'au regard de ces dispositions, tout différend, quel qu'il soit, portant sur un titre foncier, relève de la compétence du juge civil, à l'exception du juge administratif ;

Mais considérant que suivant les dispositions de l'article 35 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême, « ... la chambre administrative de la Cour suprême est juge de droit commun en premier et dernier ressort, en matière administrative.



Relèvent du contentieux administratif :

- les recours en annulation pour excès de pouvoir des décisions des autorités administratives ;

- ..... » ;

Que ces décisions, au sens des dispositions ci-dessus, s'entendent des actes émanant de toutes les autorités administratives, créateurs de droit au profit des administrés ;

Que le titre foncier est un acte délivré par les services des domaines, relevant du ministère en charge des finances, démembrement de l'administration de l'Etat, lequel titre confère à un particulier, en l'espèce à BOKO Jacob Timothée, un droit de propriété ;

Que ce titre, au regard de son origine et de sa portée, constitue un acte éminemment administratif relevant, du point de vue du contrôle de la légalité, de la compétence du juge administratif, au sens des dispositions de l'article 35 de la loi susvisée ;

A handwritten signature in blue ink, located in the bottom right corner of the page.

Que par conséquent, le moyen tiré de l'incompétence de la chambre administrative de la Cour suprême, en sa deuxième branche, est également inopérant.

### **Sur la recevabilité**

Considérant que le défendeur soulève trois moyens d'irrecevabilité tirés, d'une part du non respect du délai de recours préalable, d'autre part du défaut de qualité et enfin du caractère inattaquable du titre foncier.

#### **Sur l'exception d'irrecevabilité tirée du non respect des délais de recours**

Considérant que Maître Générick AHOANGONOU soulève l'irrecevabilité pour défaut de recours préalable ou recours hors délai ;

Qu'il soutient en effet que, conformément à l'article 32 de la loi 2004-07 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême, la requérante est tenue d'introduire un recours administratif dans le délai de deux mois, à compter de la date de la publication ou de la notification ou même de la connaissance acquise ;

Que les titres fonciers querellés ont été établis par le conservateur le 08 avril 2002 pour le titre n°510 et le 26 juillet 2002 pour le titre n° 532 ;

Qu'à tout le moins, la requérante a eu connaissance de l'existence de ces titres lors de l'échange des pièces avant l'ordonnance de référé n°006/CR/12 du 17 janvier 2012 qui a décidé de son expulsion ;

Qu'elle n'a versé au dossier aucun recours administratif préalable et qu'à supposer même ce recours administratif introduit, il serait tardif et, de ce fait, irrecevable.

Considérant qu'il ressort de l'examen des pièces du dossier que, par exploit d'huissier en date du 15 mai 2014, la requérante, par l'organe de son conseil, a adressé au Ministre de l'Economie et des Finances, un recours ayant pour objet « recours hiérarchique en annulation des titres fonciers n° 510 et n° 532 du livre foncier de la circonscription de Sèmè-Podji » ;

Que ce recours est en principe irrecevable pour avoir été introduit au delà du délai de deux (02) mois requis par la loi.

Mais considérant que le recours de la collectivité KOUKPONOU en annulation des titres fonciers n° 510 et n° 532 du livre foncier de la circonscription de Sèmè-Podji vient en dénonciation de certains dysfonctionnements graves qui auraient caractérisé l'établissement de ces titres par l'administration, notamment le défaut d'enquête contradictoire et de publicité ;

Que si ces dysfonctionnements étaient avérés, elles laisseraient subsister dans l'ordonnancement juridique, des actes manifestement irréguliers que le juge administratif doit sanctionner ;

Qu'ainsi, le contrôle de la légalité des deux titres fonciers mis en cause et découverts à l'occasion d'un procès peut être déféré au juge administratif, sans condition de délai ;

Que l'exception tirée du défaut de respect des délais de recours est irrecevable.

#### Sur le moyen tiré du défaut de qualité

Considérant que Maître Générick AHOANGONOU soulève l'irrecevabilité du recours introduit par la collectivité KOUKPONOU, pour défaut de qualité, en ce que les immeubles, objets de la présente procédure, sont immatriculés au nom de l'Etat béninois ; qu'ainsi cette collectivité n'a pas qualité à ester en justice pour un bien appartenant à titre privé à l'Etat.

Considérant qu'il ressort du dossier que les deux titres établis au nom de monsieur Timothée Jacob BOKO portent sur un immeuble dont la collectivité KOUKPONOU revendique la propriété ;

Que la question de propriété a fait l'objet de plusieurs décisions de justice en faveur de ladite collectivité ;

Qu'elle a, dans ces conditions, qualité à défendre devant le juge administratif ses intérêts sur un titre délivré par l'administration sur cet immeuble et qui lui fait grief ;

Que l'exception tirée du défaut de qualité n'est, par conséquent, pas recevable.

#### Sur le moyen tiré du caractère définitif et inattaquable du titre foncier

Considérant que Maître Générick AHOANGONOU fonde également son moyen d'irrecevabilité sur les dispositions de l'article 121 de loi n° 65-25 portant organisation du régime de la



de la loi n° 65-25 \*

x la

\*

af.

propriété foncière au Dahomey, selon lesquelles « Le titre foncier est définitif et inattaquable ; il constitue, devant les juridictions, le point de départ unique de tous les droits réels existants sur l'immeuble au moment de l'immatriculation » ;

Qu'il soutient que le titre foncier est définitif et inattaquable et qu'aucune action en annulation ne peut être engagée contre ce titre ;

Que suivant les dispositions de l'article 123 de la même loi, « Les personnes dont les droits auraient été lésés par suite d'une immatriculation, ne peuvent se pourvoir par voie d'action réelle, mais seulement en cas de dol par voie d'action personnelle en indemnité » ;

Qu'il en déduit qu'aucune action en annulation ne peut être engagée contre le titre foncier.

Considérant qu'il est un principe général de droit que les actes de l'administration sont soumis au contrôle de légalité par le recours pour excès de pouvoir pour autant que ces actes font grief ;

Que le titre foncier est un document délivré par l'administration suivant une procédure rigoureuse d'immatriculation et qui permet d'assurer la publicité d'un droit réel ;

Qu'il y a lieu de distinguer les formalités prescrites par la loi pour l'obtention d'un titre foncier et les droits réels sur lesquels repose ce titre ;

Que le contrôle du juge administratif ne porte pas sur les droits réels, mais sur la régularité des formalités pour l'obtention du titre foncier et sur les décisions de l'autorité administrative qui sanctionnent l'accomplissement de ces formalités ;

Qu'en tant que telles, ces décisions de l'autorité administrative ne peuvent échapper, ni au principe général du droit selon lequel tout acte administratif peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, ni au contrôle de légalité prévu à l'article 35 de la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 relative à l'organisation de la Cour suprême ;

Que par conséquent, l'exception d'irrecevabilité tirée du caractère définitif et inattaquable du titre foncier n'est pas recevable ;

Qu'il y a lieu, au regard de ce qui précède, de déclarer le recours de la collectivité KOUKPONOU recevable pour avoir été introduit conformément à la loi.

### AU FOND

#### Sur le moyen tiré du défaut d'accomplissement des formalités nécessaires à la délivrance du titre foncier sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens.

Considérant que maître Alphonse C. ADANDEDJAN pour le compte de la collectivité KOUKPONOU, soutient que la loi soumet l'établissement d'un titre foncier à la nécessaire intervention de la mairie en vue de la délivrance, soit d'un certificat administratif, soit d'un permis d'habiter ;

Que Timothée Jacob BOKO n'a obtenu aucun certificat administratif, ni aucun permis d'habiter s'agissant d'un domaine immatriculé au nom de l'Etat, avant de se faire délivrer les titres fonciers n° 510 et n° 532 ;

Qu'il soutient par ailleurs que la formalité de l'enquête contradictoire exigée par la loi n'a pas été satisfaite ; toute chose qui lui aurait permis de faire opposition à l'établissement desdits titres. Qu'il s'ensuit que les titres fonciers querellés ont été obtenus en violation de la loi et en fraude de ses légitimes droits.

Considérant que le défendeur soutient que le domaine objet des titres fonciers 510 et 532 dont l'annulation est sollicitée, n'appartient pas au requérant, mais à l'Etat Béninois ;

Que son immatriculation appelle une procédure particulière et que c'est dans ce sens qu'il a entrepris les formalités requises, mais que limité par les moyens financiers, il n'a pu obtenir les titres fonciers qu'à l'avènement de la nouvelle loi 65-25 du 14 août 1965 ;

Qu'il a, par la suite, de manière régulière, formulé une demande de délivrance desdits titres fonciers auprès de la direction des impôts ;

Que cette direction s'est opposée à les lui délivrer, en lui notifiant qu'il ne peut acquérir un droit de propriété sur les parcelles en question qu'en les rachetant à l'Etat ;



Que non satisfait, il a saisi la Cour suprême qui, par un arrêt du 06 juillet 1985, s'est déclarée incompétente pour connaître du litige ;

Que c'est dans ces conditions qu'il a introduit un recours contre l'Etat béninois, action qui a abouti à l'arrêt n° 354/2000 du 21 décembre 2000 ;

Que cette procédure ne concerne pas la collectivité KOUKPONOU qui n'a pas été recensée par l'administration coloniale comme étant propriétaire du domaine ;

Qu'ainsi, les titres fonciers incriminés sont réguliers pour avoir été délivrés par l'Etat béninois qui en est le propriétaire et suivant la procédure appropriée ;

Que s'agissant des irrégularités alléguées par le requérant et qui auraient entaché l'établissement desdits titres, il conclut que le permis d'habiter n'est pas une pièce nécessaire pour l'établissement d'un titre foncier ;

Que les formalités peuvent être entreprises sur les titres en question sans associer la mairie de Sèmè-Podji et que mieux, le conservateur n'a relevé aucune anomalie lors des formalités pour l'obtention de ces titres.

Considérant que, contrairement aux allégations de maître Générick Sourou AHOUANGONOU, la formalité d'établissement du certificat administratif est essentielle pour l'obtention du titre foncier ;

Que par ailleurs, la loi n° 65-25 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey alors en vigueur, impose pour l'obtention et la validité du titre foncier, un formalisme rigoureux ;

Que cette loi organise un système de publicité à grande échelle destiné à permettre à l'administration de s'assurer qu'il n'y a ni conflit, ni opposition, ni contestation du droit qui est soumis à publication et à inscription ;

Que, de l'examen des faits de la présente cause et des pièces du dossier, il ressort que l'Administration ne s'est pas assurée de ce minimum nécessaire avant de délivrer les titres fonciers n° 510 et n° 532 ;

Que l'Administration elle-même, n'a apporté aucune contradiction quant aux griefs du requérant tirés du défaut d'accomplissement des formalités essentielles pour l'obtention des titres contestés ;

Que dès lors, au regard des faits dénoncés par la requérante et des éléments objectifs du dossier, la demande tendant à l'annulation des titres fonciers n° 510 et 532 du livre foncier de Sèmè-Podji est fondée ;

Qu'il y a en conséquence lieu d'annuler les décisions d'immatriculation portant création des titres fonciers n° 510 et n° 532 du livre foncier de Sèmè-Podji.

**PAR CES MOTIFS,**

**DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>** : La Cour suprême, statuant en matière administrative, est compétente pour connaître du recours en annulation des titres fonciers n°510 et n°532 du livre foncier de la circonscription de Sèmè-Podji.

**Article 2 :** Le recours en date à Cotonou du 19 juillet 2014 de maître Alphonse ADANDEDJAN, conseil de la Collectivité KOUKPONOU, représentée par Lazare et Toussaint KOUKPONOU et tendant à l'annulation des titres fonciers n°510 et n°532 du livre foncier de la circonscription de Sèmè-Podji, est recevable.

**Article 3 :** Ledit recours est fondé.

**Article 4 :** Sont annulées, les décisions d'immatriculation du 08 avril 2002 et du 26 juillet 2002 du Conservateur de la propriété foncière, portant création des titres fonciers n°510 et n°532 de la circonscription de Sèmè-Podji, ainsi que tous les actes subséquents.

**Article 5 :** Les frais sont mis à la charge du Trésor public.

**Article 6 :** Le présent arrêt sera notifié aux parties, au Procureur général près la Cour suprême et publié au Journal Officiel de la République du Bénin.

Ainsi fait et délibéré par la Cour suprême (Chambre administrative) composée de :

**Etienne FIFATIN**, conseiller à la Chambre administrative,

**PRESIDENT ;**



Rémy Yawo KODO  
Et  
Etienne S. AHOUANKA

} **CONSEILLERS ;**

Et prononcé à l'audience publique du mercredi dix-neuf juillet deux mille dix-sept, la Cour étant composée comme il est dit ci-dessus en présence de :

**Saturnin D. AFATON, Avocat Général,**

**MINISTERE PUBLIC ;**

**Djèwekpégo Paul ASSOGBA,**

**GREFFIER ;**

Et ont signé :

Le Président-Rapporteur,

Le Greffier,



**Etienne FIFATIN**



**Djèwekpégo Paul ASSOGBA**

Enregistré à P/Novo, le 11/01/18

Fo 09 30

Réçu Gratis  
L'INSPECTEUR DE L'ENREGISTREMENT



**Bienvenu D. TOKO**