

Annales de l'Université de Parakou

Série "Droit et Science Politique"



ISSN PAPIER : 1840-9512
ISSN EN LIGNE : 1840-9520

Volume 5, numéro 2(2022) TOME 1

Revue Scientifique publiée par l'Université de Parakou

Annales de l'Université de Parakou, Série "Droit et Science Politique"

ORGANES DE GESTION

I- COMITE DE LECTURE

- **Président d'honneur** : Théodore HOLO, Professeur titulaire, Université d'Abomey Calavi, Ancien Président de la Cour Constitutionnelle du Bénin.
- **Président** : Noël GBAGUIDI; Agrégé de Droit Privé; Professeur Titulaire; Titulaire de la Chaire UNESCO des Droits de la Personne et de la Démocratie à l'Université d'Abomey Calavi (BENIN).
- **Membres** :
 - Diouf NDIAW; Agrégé de Droit Privé; Professeur Titulaire à l'Université Cheikh Anta Diop Dakar (SENEGAL); Membre de la Cour Constitutionnelle du Sénégal.
 - Dorothé SOSSA; Agrégé de Droit Privé; Professeur Titulaire à l'Université d'Abomey Calavi (BENIN); Secrétaire Permanent OHADA.
 - Melège DJEDJRO; Agrégé de Droit Public; Professeur Titulaire; Doyen honoraire de la Faculté de Droit de l'Université de Cocodi à Abidjan (CÔTE D'IVOIRE).
 - Adama KPODAR; Agrégé de Droit Public; Professeur Titulaire; Vice-Président de l'Université de Kara (TOGO).
 - François ANOUKAHA; Agrégé de Droit Privé; Professeur Titulaire; Doyen Honoraire; Université de Yaoundé2 SOA (CAMEROUN).
 - Mba OWONO; Agrégé de Droit Privé; Professeur Titulaire à Université Omar BONGO de Libreville (GABON).
 - Akouété SANTOS; Agrégé de Droit Privé; Doyen honoraire de la Faculté de Droit de l'Université de Lomé (TOGO).
 - Barnabé GBAGO; Agrégé en histoire du Droit et des Institutions ; Doyen de la Faculté de Droit et de Sciences Politiques de l'Université d'Abomey Calavi (BENIN).
 - Victor TOPANOU; Maître de Conférences en Science Politique ; Chef de Département honoraire de la Faculté de Droit et de Sciences Politique de l'Université d'Abomey Calavi (BENIN) ; ancien Ministre.
 - Ibrahim SALAMI ; Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire ; Vice Doyen honoraire de la Faculté de Droit et de Sciences Politique de l'Université d'Abomey Calavi (BENIN).
 - Joël AÏVO ; Agrégé de Droit Public ; Professeur Titulaire ; Doyen honoraire de la Faculté de Droit et de Sciences Politique de l'Université d'Abomey Calavi (BENIN).
 - Arsène-Joël ADELOUI, Agrégé de Droit Public, Directeur de l'école doctorale de la Faculté de Droit et de Sciences Politique de l'Université d'Abomey Calavi (BENIN).
 - Jacques MESTRE; Agrégé de Droit Privé; Professeur des Universités; France.
 - Silvette GUILLEMARD; Professeur Titulaire; Université Laval (CANADA).

II- COMITE DE PUBLICATION

- **Directeur de Publication** : Dr. Moktar ADAMOUM, Maître de Conférences Agrégé de Droit Privé.
- **Secrétaire de Publication** : Dr. Baï Irène Aimée KOOVI, Maître Assistante.
- **Membres** :
 - Dr. AHLINVI Emmanuel Etienne Messanh ; Maître de Conférences Agrégé de Science Politique.
 - Dr. HOUNTONDJI Eric, Maître-Assistant
 - Dr. SOUNON TAMOU Abdou Soumaïla, Maître Assistant.

III- COMITE D'EDITION

- **Président** : Dr. SOGBOSSI BOCCO Bertrand, Professeur titulaire
- **Vice-Président** : Dr. BACO Mohamed Nasser, Professeur titulaire
- **Membres** :
 - Dr. ALLODE Salako Alexandre, Professeur titulaire
 - Dr. ONIBON Obo Yvette épouse DOUBOUGAN, Professeure Titulaire
 - Dr. GANDONOU Oboubé Mélone Diane, Assistante
- **Comité d'impression** :
 - Dr. VODOUNOU Jean Bosco Kpatindé, Professeur titulaire
 - Dr. AHOTONDJI Sosthène Armand Dèmondji, Assistant
 - Dr. ZAKARI Sissou, Maître-Assistant
 - Monsieur KIMBA B. Ahmed
 - Monsieur CHABI K. Roland
- **Comité annales et TIC** :
 - Dr. MOUSSE Anges Michaël, Maître Assistant
 - Monsieur ADOUHOUNKLA Sènou Gontrand Hilaire

Annales de l'Université de Parakou, Série "Droit et Science Politique"

NOTE A L'ATTENTION DES AUTEURS

La série "Droit et Science Politique" des Annales de l'Université de Parakou s'adresse tant aux lecteurs de la communauté RESAO, CAMES qu'à un public international plus large.

Elle ne publie que des manuscrits originaux n'ayant pas fait l'objet de publication précédente sous quelque forme que ce soit (revue papier ou revue électronique). Les manuscrits déjà publiés sous forme de working paper peuvent être acceptés sous certaines conditions (voir avec la rédaction). La présentation des manuscrits doit satisfaire les intérêts et besoins de toute l'audience que la revue et ses auteurs veulent atteindre.

Tous les manuscrits doivent être soumis aux exigences d'excellence internationale, la rédaction doit demander aux auteurs soumettant des articles de bien vouloir se tenir strictement à un nombre minimal de règles de présentation de leurs manuscrits. Tous les manuscrits doivent être soumis en version écrite (en interligne un quinze pour le texte, sans espace pour les notes de bas de page) et obligatoirement envoyés en **format Word** par courriel à l'adresse sous indiquée. Les auteurs veilleront à ce que leur manuscrit ne dépasse pas 30 pages.

Le manuscrit doit indiquer le titre de l'article, le nom de l'auteur, le titre et la position professionnelle principale de l'auteur. Il doit être accompagné d'une lettre/courriel indiquant l'adresse électronique et, pour l'envoi des tirés-à-part, l'adresse postale de l'auteur.

L'article doit être précédé d'un bref résumé en français (150 mots environ) et d'une **table des matières structurée conformément au système numérique**.

La numérotation de la table des matières et du texte inclut l'introduction et la conclusion de l'article. Il n'est pas demandé de numérotation des paragraphes du texte.

La citation se fait de préférence suivant le style juridique traditionnel, c'est-à-dire en bas de page.

Les citations dans le texte doivent être faites entre guillemets en romain en langue française et entre guillemets en italique en langue étrangère.

Les indications suivantes sont obligatoires :

- pour les monographies et traités : auteur (initiale du prénom et nom), titre (en italique), lieu et année de publication, page. L'indication additionnelle de la maison d'édition est optionnelle, mais si elle est donnée, elle doit être donnée de façon systématique ;
- pour les œuvres collectives et livres édités : l'auteur et le titre (entre guillemets) de la contribution à laquelle il est fait référence, les auteurs ou les éditeurs de l'œuvre ou du livre et le titre de l'œuvre ou du livre suivant le mode indiqué pour les monographies ;
- pour les articles de revue : auteur (initiale du prénom et nom), titre de la contribution (entre guillemets), nom de la revue (en italique), volume (si possible et usuel), année de parution (plus, si besoin en est, numéro ou date du cahier), page ;
- pour les textes de loi : titre, numéro, date suivant le style le plus détaillé usuel dans le pays de référence et source de publication (à l'exception des textes qui sont généralement connus tels le code civil ou le code de commerce), la revue s'adressant également à un public non spécialisé et étranger ;
- pour les arrêts de jurisprudence et les décisions administratives : suivre les recommandations de citation données par les institutions en question (par exemple : Cour de justice des Communautés européennes (= CJCE) : date, n° de l'affaire, nom des parties, recueil, année, partie, page), à défaut le style de citation le plus détaillé généralement suivi dans le pays d'origine ;
- pour les comptes rendus de livre : nom et prénom de l'auteur du livre, titre et éventuellement sous-titre, lieu de publication et maison d'édition, année de parution, nombre de pages.

Tous les manuscrits, même ceux qui ont été acceptés pour la publication, seront renvoyés à l'auteur avec demande de complément s'ils ne répondent pas aux critères de présentation sus-indiqués, la rédaction ne disposant pas de moyens pour apporter les compléments nécessaires. Les manuscrits reçus ne sont généralement acceptés pour la publication qu'après avis favorable d'au moins un expert externe (procédure de pré-lecture obligatoire). Les textes retenus seront publiés dans la version papier et dans la version électronique des annales. Les manuscrits doivent être adressés en version papier au Secrétariat de la rédaction des annales des sciences juridique et politique de la Faculté de droit et de science politique et en version électronique directement par courriel à annalesupsjpa@gmail.com et aimeekoovi@gmail.com.

Annales de l'Université de Parakou, Série "Droit et Science Politique"

1.	« LE DROIT ADMINISTRATIF FRANÇAIS TRANSPLANTE EN REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE : ENTRE RECEPTIBILITE ET APPLICABILITE ». Dr. Augustin Jérémie DOU-WAWAYE	550-583
2.	LE JUGE ADMINISTRATIF DANS LES CONTRATS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE EN AFRIQUE FRANCOPHONE Dr. Luciano Sèwènan HOUNKPONOU	584-613
3.	« LA PREUVE ÉLECTRONIQUE EN DROIT PÉNAL MALIEN » Dr. Cheick Tidiami SANGHO	614-640
4.	« LE PRINCIPE D'ÉGALITE APPLIQUE AU NOM DANS LA REFORME DU CODE BENINOIS DES PERSONNES ET DE LA FAMILLE » Dr. Lisette AKAM TEDJO	641-663
5.	« LA PERTE DE L'EFFICACITE DE LA SENTENCE ARBITRALE EN DROIT OHADA » Dr. Malick Oluchègoun FALOLA	664-694
6.	« VARIATIONS SAISONNIERES DU CONSTITUTIONNALISME AU MALI ET EN GUINEE : IMPASSE OU METIS DE LA DEMOCRATIE ? » Dr. Alia DIABY	695-722
7.	« LA LICEITE DES PACTES ENTRE EPOUX : REFLEXION A PARTIR DE QUELQUES DROITS AFRICAINS » Dr. Christiane Nicole BEKADA ETOUNDI	723-752
8.	LA HIERARCHIE DANS LES SOCIETES ANONYMES EN DROIT OHADA Dr. Baï Irène Aimée KOOVI & Dr. Médédodé Arnaud Frédéric HOUÉDJISSIN	753-785
9.	« LA VOLONTÉ DU SALARIÉ EN CAS DE MODIFICATION DANS LA SITUATION JURIDIQUE DE L'EMPLOYEUR EN DROIT BÉNINOIS » Dr. Nounagnon Gislaine DOHOU	786-811
10.	« LE CUMUL DE QUALITES EN DROIT OHADA » Dr. Zakari Ibrahim HAROUNA	812-838
11.	« LA PREVENTION DU TERRORISME ET L'ORDRE PUBLIC » Dr. Malick Oluchègoun FALOLA	839-869
12.	« L'ORDRE PUBLIC SOCIETAIRE A L'EPREUVE DE LA LIBERTE CONTRACTUELLE DANS LES SOCIETES COMMERCIALES OHADA » Dr. Dogodana COULIBALY	870-911
13.	« UNE INDISPENSABLE DISSOCIATION, CELLE DES FONCTIONS DE DIRECTEUR FINANCIER ET DU MATERIEL « DFM » ET DE RESPONSABLE DE PROGRAMME « RPROG » AU MALI » Dr. Sory Ibrahima dit Sériba SAMAKE	912-939
14.	« LE VICE-PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DANS LES REGIMES POLITIQUES AFRICAINS » Dr. Sylla SOW	940-973
15.	L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE A L'EPREUVE DE LA FONDAMENTALITE DU DROIT DE PROPRIETE FONCIERE Médédodé Arnaud Frédéric HOUÉDJISSIN	974-1001
16.	DROIT DE VOTE ET PRESERVATION DE L'INTEGRITE DU TERRITOIRE EN PERIODE DE CRISE SECURITAIRE EN AFRIQUE : ETUDE A PARTIR DE LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE DES ETATS D'AFRIQUE NOIRE D'EXPRESSION FRANÇAISE Dr. Martine BIKOE	1002-1033

17.	L'ORDRE PUBLIC DEVANT L'ETAT D'URGENCE SANITAIRE EN AFRIQUE FRANCOPHONE Dr. Patrick OKIOH	1034-1061
18.	L'EFFICACITE DES MOYENS DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX AU MALI Dr. Issouf DIALLO & Dr. Youssouf SIDIBE	1062-1090
19.	LA FRATERNITE EN DROIT CIVIL CONTEMPORAIN Diane Carlyne WAGOUE TONGOUE	1091-1128
20.	« LES POUVOIRS DE L'EMPLOYEUR A L'ERE DU NUMERIQUE » Dr. Zowachy Oswald KPENGLA-SOUNOU	1029-1159
21.	L'INFLUENCE DE LA CAUSE SUR LA LIBERTE DU PROFESSIONNEL EN DROIT BENINOIS DE LA CONSOMMATION Dr. Apollinaire GOUDOU	1160-1189
22.	LES POSITIONS DE LA COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES ET LES (OP) POSITIONS DES ETATS Thierry Sèdjro BIDOUZO	1190-1217
23.	CRISE DE LA PÉNALITE ET ÉMERGENCE D'UN NOUVEAU MODELE DE JUSTICE : LA JUSTICE TRANSITIONNELLE Dr. Moussa BERTHE	1218-1242
Vol.5, n°2(2022) TOME 2		
24.	« La réfaction unilatérale du contrat ¹ Charles IBIKOUNLE	1243-1279
25.	« La responsabilité sociale de l'entreprise et le droit Ohada » Dr. NKEA NDZIGUE Francis	1280-1318
26.	Réflexion sur la nature juridique de la clause <i>pari passu</i> Dr. FOLLY Messan Agbo	1319-1346
27.	La phase présentencielle du proces pénal malien: la construction d'une culpabilité présumée Dr. Nianankoro DAO	1347-1378
28.	De l'auteur intellectuel de l'infraction dans le nouveau code pénal ivoirien Dr. COULIBALY Mamadou Kounvolou	1379-1415
29.	La femme enseignante dans les réformes éducatives au Bénin Dr. Fidèle K. AYENA	1416-1440
30.	La notion de devoir de l'actionnaire Dr. Félix FANOU	1441-1476
31.	Représentativité des parlements africains : cas du Bénin Dr. Christophe LIHOUÉNOU	1477-1511
32.	« les droits de l'enfant à naître au Bénin » Dr. Abdou Soumaïla SOUNON TAMOU	1512-1539
33.	Les mesures patrimoniales de protection du couple non marié en droit togolais Richard ALEMDJRODO	1540-1569

¹ Dans le cadre du présent travail, les termes réfaction du contrat et réduction du prix seront considérés comme synonymes et utilisés indifféremment pour désigner la même chose.

34.	L'abeille et le droit : Jalons pour un droit apicole au Cameroun Dr. Rodrigue OBA'A AKONO	1570-1616
35.	Le divorce a l'initiative de la femme au niger : cas de la communaute urbaine de Niamey Dr. KABIR SANI	1617-1643
36.	La fonction constituante dans les processus de sortie de crise en Afrique Dr. Thierry Sèdjro BIDOUZO	1644-1670
37.	La vocation contractuelle de la responsabilite du fait de l'engagement unilateral de volonte Dr. Windpagnangé Dominique KABRE	1671-1708
38.	« La neutralité en droit international Un essai de déconstruction » Dr. Adékoniyé Arsène-Joël ADELOUI	1709-1741
39.	« Le chasseur et le militaire. Ethnographie des petites guerres électorales au Bénin » Dr. Expédit OLOGOU	1742-1766
40.	Le principe d'egalite mis a l'epreuve dans la devolution du nom en droit beninois de la famille M. DAKEYE Kossi Florentin	1767-1793
41.	« La récupération des domaines de l'Etat à l'épreuve de la transition en Guinée : plaidoyer pour une cause perdue » Dr. Ansoumane SACKO	1767-1802
42.	« Les partis politiques béninois à l'épreuve du financement public » Dr. ZINSOUGA LEANDRE	1803-1830
43.	« Les expériences de formation de la conscience politique nationale au Bénin » Dr. KITTI Hinnougnon Nathaniel	1831-1870
44.	Spécialité et compétences implicites des organisations internationales Dr. KPEDU Yawovi Amedzofé	1907-1936
45.	Conflits intercommunautaires entre agriculteurs et éleveurs sur la problematique de transhumance au benin : une approche sociologique de la question et des solutions plus pratiques Dr. BOUKO Chabi Dramane	1937-1970

L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE À L'ÉPREUVE DE LA FONDAMENTALITÉ DU DROIT DE PROPRIÉTÉ FONCIÈRE

Mèdédodé Arnaud Frédéric HOUÉDJISSIN,

arnaud_houedjissin@yahoo.fr

Assistant à la Faculté de droit et de science politique
Université d'Abomey-Calavi

<https://doi.org/10.56109/aup-dsp.V5i2.15>

Date de réception 10 mars 2022 Date d'acceptation 29 août 2022 Publié le 31 Décembre 2022

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I. L'EXPROPRIATION, UNE ENTRAVE INCONTESTÉE : LA LOGIQUE CONFLICTUELLE

A) *LE DROIT DE PROPRIÉTÉ, UN DROIT FONDAMENTAL SÉCULAIRE RÉAFFIRMÉ*

1- *Le droit de propriété, un droit de l'Homme garanti*

2- *Le droit de propriété, un droit individuel rétréci*

B) *L'EXPROPRIATION, UNE PROCÉDURE-PRÉROGATIVE CONSTITUTIONNELLE REMARQUÉE*

1- *Une constitutionnalisation fondée sur un intérêt collectif*

2- *Un projet d'utilité publique déterminant l'opportunité d'expropriation*

II. L'EXPROPRIATION, UNE ENTRAVE ATTÉNUÉE : LA LOGIQUE ARBITRABLE

A) *L'OBLIGATION DE MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE D'EXPROPRIATION*

1- *La procédure ordinaire d'expropriation*

2- *L'arbitrage du juge dans la protection des droits fonciers*

B) *LE DÉDOMMAGEMENT NÉCESSAIREMENT PRÉALABLE*

1- *Le droit à une indemnité juste et préalable*

2- *L'impératif d'évaluation dans l'objectif d'équilibre*

CONCLUSION

Résumé :

De façon contemporaine, la qualification de droit fondamental assure à la propriété foncière une protection juridique contre l'arbitraire. Ainsi, les caractères absolu et exclusif servent d'une part de fondement à l'opposabilité, et d'autre part comme "l'essence" du droit de propriété, permettant de sanctionner toute atteinte portée à ce droit fondamental. Pourtant, les évolutions juridiques et sociologiques ont conduit à une fragilisation de la fondamentalité du droit de propriété foncière qui devra s'effacer face à l'utilité publique traduite au moyen de l'expropriation, une procédure-prérogative. La propriété a donc évolué de façon négative et sa constitutionnalisation n'engendre pas une supériorité établie de droit. Comme une sorte de sanction à l'atteinte que subit le propriétaire foncier, le dédommagement nécessaire est rendu préalable à l'expropriation mais son évaluation satisfaisante dans un délai raisonnable reste à assurer.

Mots-clés : expropriation, utilité publique, fondamentalité, propriété foncière.

INTRODUCTION

*Chercher à dominer un objet en exclusivité, pour son propre intérêt, suscite naturellement une velléité concurrente, parfois même de convoitise ou de conflit*¹. Il est de l'esprit naturel de l'Homme de chercher à dominer une portion de terre pour son compte exclusif. L'exclusivité sur un bien est le propre du droit de propriété. Si l'appropriation consiste dans l'action de se donner la propriété d'un bien², le fait de s'en retrouver privé légalement par les pouvoirs publics contre son gré paraît conforme à l'institution de l'expropriation. Ainsi, la propriété est revendiquée en même temps qu'elle est attaquée³. L'expropriation pour cause d'utilité publique et le droit de propriété foncière entretiennent des relations conflictuelles à cause des intérêts et enjeux qu'ils regorgent⁴. Ils ne feraient pas bon ménage dans le droit de la propriété privée. Ce contexte de tension fait de « **L'expropriation pour cause d'utilité publique à l'épreuve de la fundamentalité du droit de propriété foncière** » un objet de droit problématique pour lequel une réflexion est justifiée.

Cette étude se propose de s'intéresser à l'expropriation aux prises avec le droit de propriété foncière, par suite du constat perceptible de l'affaiblissement de la fundamentalité dans son fondement et ses finalités.

L'expropriation dérive du verbe « *exproprier* » lui-même issu du latin « *ex proprius* » qui signifie étymologiquement *hors de propriété, qui appartient à*⁵. Au sens générique, l'expropriation est « *toute opération tendant à priver contre son gré de sa propriété un propriétaire foncier, plus généralement à dépouiller le titulaire d'un droit réel immobilier de son droit* »⁶. Juridiquement, elle est une procédure légale par laquelle un bien quitte le patrimoine d'une personne privée pour entrer dans le domaine public⁷ (le patrimoine de l'État). La doctrine la définit comme « *une procédure d'essence régaliennne qui permet à la puissance*

¹ D. V. KOUGBLENOU, *La notion de propriété foncière dans les Etats de l'Ohada*, Thèse, Université d'Abomey-Calavi, 2019, p. 2.

² P. LUNA et N. MIGNEMI (s.l.d.), *Prédateurs et résistants : appropriation et réappropriation de la terre et des ressources naturelles, 16^e-20^e siècles*. Ed. Syllepse, coll. Histoire : enjeux et débats, vol. 1, Paris, 2017, 305p.

³ P. OURLIAC, Préface à *L'Homme et la Terre. Droits fonciers coutumiers et droit de propriété en Afrique occidentale* de Guy-Adjété Kouassigan, 1966.

⁴ B. FOURNIEL et O. DEVAUX, « La question foncière en Afrique française durant la seconde guerre mondiale, un enjeu essentiel. Considérations sur les moyens de la mise en valeur des terres agricoles dans une publication universitaire », in B. Georges Gbago et Olivier Devaux (s.l.d.), *Le foncier au Bénin*, Droit béninois, Presse de l'université Toulouse 1 Capitole, n° 3, 2014, p. 153.

⁵ *Le petit Larousse illustré*, 2006, p. 446.

⁶ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, Association Henri Capitant, 10^e éd., Paris, 2014, p. 439.

⁷ V. KANGULUMBA MBAMBI, « Précis de *Droit civil les biens*, Théorie générale des biens et théorie spéciale des droits réels fonciers et immobiliers congolais », édition Academia, 2007, p. 139.

publique de porter atteinte, en dépit de son caractère 'fondamental', au droit de propriété et d'obtenir, sous forme d'une cession forcée, le transfert à son profit d'un bien immobilier, en vue de la réalisation d'un objectif d'utilité publique et moyennant le paiement d'une indemnité qui doit être "juste et préalable" »⁸. Le législateur béninois n'a pas formellement défini le mot expropriation. Il s'est contenté de le consacrer comme mode d'atteinte au droit de propriété foncière nécessité par l'utilité publique⁹. Ainsi, intervenant dans la procédure, la cause d'utilité publique est la « qualité qu'une déclaration officielle de l'autorité publique reconnaît à une institution ou à une opération en considération de l'intérêt qui s'y attache pour le bien public et qui entraîne l'application d'un régime juridique plus ou moins exorbitant du droit commun »¹⁰. L'expropriation a pour fondement une décision prononçant l'utilité publique des travaux, qui justifie et l'ordonne. Le droit de propriété¹¹ est un « droit réel conférant toutes les prérogatives que l'on peut avoir sur un bien : traditionnellement l'usus, l'abusus et le fructus. »¹². Ainsi, il s'agit des droits dont les individus peuvent se prévaloir. Le foncier est relatif à la terre, à un fonds de terre ou à son exploitation : on parle de propriété foncière ou de bien foncier¹³. Le législateur béninois moderne, en visant une norme foncière et domaniale, distingue les fonds de terre des biens immobiliers de l'Etat grâce à des règles précises¹⁴.

La problématique du foncier est traitée sous différents angles suivant l'évolution des paradigmes et la perception du droit de propriété¹⁵. La thématique est abordée, non sous le prisme classique et la rigidité juridique, mais au regard de l'anthropologie juridique, c'est-à-dire sur la base des réalités sociales que le droit est censé régir¹⁶. L'insécurité foncière et son

⁸ R. HOSTIOU et J-F. STRUILLLOU, *Expropriation et préemption*, Litec, LexisNexis, 4^e éd., Paris, 2011, p. 17.

⁹ « L'atteinte au droit de propriété peut consister en une expropriation pour cause d'utilité publique (...) », article 210 *in fine*, loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin.

¹⁰ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, Association Henri Capitant, 14^e éd. mise à jour, Paris, 2022, p. 1062.

¹¹ J. ROCHFELD, *Les grandes notions du droit privé*, PUF, Paris, 2011, p. 269 ; F. TERRÉ et P. SIMLER, *Droit civil, les biens*, Dalloz, 2002, p. 85 ; S. VANUXEM, *Les choses saisies par la propriété*, IRJS, Paris, 2012, p. 477.

¹² R. GUILLIEN et J. VINCENT (s.l.d.), *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 14^e éd., 2003, p. 231.

¹³ Le foncier se distingue du domaine qui est plutôt relatif à un ensemble de biens immobiliers appartenant à l'Etat ou aux collectivités territoriales. Loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin.

¹⁴ Il faut également insister sur la distinction de la notion de bien foncier d'avec celle de bien immobilier, quoique voisines. En matière de promotion immobilière, le foncier désigne généralement le terrain qui sert de support à une construction immobilière, alors que l'adjectif foncier dans le langage courant désigne « un bien relatif à la propriété bâtie ou non bâtie », toute considération qui relève du droit foncier qui est un ensemble de règles applicables à la propriété et à ses démembrements ainsi qu'aux ressources naturelles qui y sont liées dès lors que l'objet en est la terre, (article 7, loi n° 2013-01 du 14 août 2013 précitée).

¹⁵ B. G. GBAGO et O. DEVAUX (s.l.d.), *Le foncier au Bénin*, Droit béninois, Presse de l'université Toulouse 1 Capitole, n° 3, 2014, 242p.

¹⁶ La conception collectiviste émanée des traditions africaines résulte de la sacralité de la terre. KOUASSIGAN avait déjà soutenu que « la terre, en tant que bien laissé par les ancêtres, est l'objet de culte dans certaines régions. Elle est considérée comme une divinité génitrice dont la mission est de pourvoir aux besoins des hommes qui l'occupent ». G-A. KOUASSIGAN, *L'homme et la terre. Droits fonciers coutumiers et droit de propriété en Afrique occidentale*, ORSTOM, Paris, 1966, p. 9.

omniprésence revêtent des enjeux de développement d'importance considérable. Le droit de propriété foncière¹⁷ a fait l'objet de nombreux travaux de recherche qui témoignent de l'intérêt porté à ce droit¹⁸. Pourtant, on note l'absence d'un travail de recherche véritablement approfondi sur la fondamentalité du droit de propriété face à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Comme notion, la fondamentalité s'allie généralement au mot droit et se réfère intrinsèquement aux droits fondamentaux désignés, d'abord au plan substantiel, comme les droits et libertés attachés à l'individu, ensuite sur le plan formel, comme les droits et libertés qui s'imposent aux pouvoirs législatif, exécutif et juridictionnel parce qu'ils sont protégés par la Constitution de l'Etat¹⁹, les traités en vigueur et les lois. Ainsi, la fondamentalité est un instrument substantiel de limitation à l'action des gouvernants et donc de protection de la propriété foncière privée. Droit fondamental, il paraît difficile à définir en raison de l'absence d'unité dans les critères permettant son identification²⁰. Le Vocabulaire juridique en donne néanmoins une idée en le définissant comme ce qui est « *essentiel, primordial, prééminent ; doté d'une valeur supérieure à ce qui s'y appuie ; digne de respect en tant que valeur posée en premier* »²¹. Cette définition souligne la place importante accordée à la notion et la portée élevée qu'elle est censée conférer au droit de propriété attenante. Elle induit un effet de prévalence lié à des prétentions qui « *peuvent être des pouvoirs, des compétences, voire d'autres droits, d'autres principes juridiques ou diverses exigences* »²². Pourtant, la doctrine s'oppose sur le contenu du concept. Notion « *incertaine* »²³, la qualification droit fondamental répond à plusieurs logiques²⁴. En tout état de cause, le droit de propriété est « *à l'abri des hésitations de classification ; il constitue, au premier abord, l'exemple type du droit fondamental. A vrai dire, il semble incongru et provocateur de vouloir contester l'existence de ce droit et de son caractère*

¹⁷ B. G. GBAGO et O. DEVAUX (s.l.d.), *Le foncier au Bénin*, op. cit.

¹⁸ R. C. G. DAVID, « Le couple droit d'accès à la terre et aux aliments à l'épreuve du droit de propriété », in *Mélanges en l'honneur de François Collart Dutilleul*, Dalloz, 2017, (p. 259-283) ; H. AKEREKORO, « Le droit de propriété immobilière est-il un droit suffisamment protégé au Bénin ? », in *Droit & Lois*, Revue Trimestrielle d'Information Juridiques et Judiciaires, n° 029, 2012 ; D. V. KOUGBLENOU, *La notion de propriété foncière dans les Etats de l'Ohada*, op. cit.

¹⁹ J. ANDRIANTSIMBAZOVINA et alii (s.l.d.), *Dictionnaire des Droits de l'Homme*, PUF, 1^{ère} éd., 2008, p. 332.

²⁰ Idem, p. 333.

²¹ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 459.

²² E. PICARD, *L'émergence des droits fondamentaux en France*, AJDA, 1998, p. 6. Pour l'auteur, le juge utilise la fondamentalité comme une technique juridique à la fois formelle, lorsqu'il fait prévaloir une compétence sur une autre, et matérielle, lorsqu'il privilégie une capacité sur une autre.

²³ A. LEVADE, « Contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles et droit européen – l'intuition d'une piste à explorer », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 27, janvier 2010.

²⁴ La première vision appréhende le droit fondamental au travers de son rang supra-législatif et de sa justiciabilité. L. FAVOREU et alii., *Droits des libertés fondamentales*, Dalloz, coll. Précis, 6^e éd., Paris, 2012, p. 94. Pour la seconde, elle aperçoit dans le caractère fondamental de ces droits, une propriété constitutive, qui ne peut se fondre dans aucune norme formelle. C'est une « catégorie hors norme ». E. PICARD, *L'émergence des droits fondamentaux en France*, op. cit., p. 5.

fondamental »²⁵. Représenté comme un attribut qui caractérise une chose, le droit de propriété est une projection de l'être dans le domaine de l'« avoir »²⁶.

De ce qui précède, on relève qu'au plan historico-philosophique, le droit de propriété est l'expression de la liberté individuelle, valeur essentielle de la société. Selon un auteur, « (...) admettre l'existence d'une liberté individuelle entraîne nécessairement la reconnaissance du concept de propriété car l'homme ne saurait être pleinement libre si on ne commence pas par lui assurer la pleine disposition de son esprit (la propriété de soi), de son travail, des fruits de son travail, de ce à quoi il a apporté de la valeur en y mêlant son labeur et sa créativité »²⁷. La Déclaration de 1789 suggère l'existence d'un lien entre la liberté et la propriété, en ce que toutes deux viennent en tête de l'énumération des droits naturels et imprescriptibles de l'homme²⁸. Le droit de propriété est un droit fondamental pilier de l'organisation sociale. Il permet à l'Homme d'avoir une emprise directe et exclusive²⁹ sur un fonds de terre dont il en détient la propriété. C'est sur ce registre que la présente étude s'approprie le sens subjectif du mot droit, pour préciser la notion de propriété désignée comme un droit fondamental³⁰. En fait, si l'on veut décrire la propriété foncière au Bénin, il faut exclure du champ d'étude les problèmes de nomadisme, touchant au bétail, à l'eau et au pâturage, ainsi que les questions liées à la pêche. Il convient de s'attacher exclusivement à la terre, au « *fundum* ». Le droit de la propriété foncière ne faisant pas encore partie de l'objet du droit des Actes uniformes³¹, c'est sous l'angle du droit positif et donc sur le fondement des dispositions constitutionnelles et des lois ordinaires en vigueur en République du Bénin que ce travail est appréhendé³².

²⁵ J-F. LACHAUME et H. PAULIAT, « Le droit de propriété est-il encore un droit fondamental ? », in *Mélanges ARDANT, Droit et politique à la croisée des cultures*, LGDJ, Paris, 1999, p. 374.

²⁶ A. BERNARD et M. HUYGHE, *Expropriation des biens*. Procédures, principes d'indemnisation, compatibilité avec la Convention européenne des droits de l'Homme, fiscalité de l'expropriation, éd. *Le Moniteur*, coll. Analyse juridique, 11^e éd., Paris, 2006, p. 12.

²⁷ H. LEPAGE, *La propriété deux siècles après : qu'en reste-t-il ?*, Administrer, 1989, p. 25.

²⁸ « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* », article 2, DDHC.

²⁹ Se dit de ce qui ne tolère ni partage, ni adjonction, ni mélange, qui appartient, profite ou incombe à un seul et qui comporte pour son unique titulaire, le pouvoir d'accomplir seul, tous les actes qui en relèvent sans concours ni autorisation. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, Association Henri Capitant, 10^e éd., 2014, p. 428.

³⁰ F. ZENATI-CASTAING, « La propriété, mécanisme fondamental du droit », *RTD civ.*, 2006, p. 515.

³¹ Comme objet, il intéresse les affaires. Conseil des Ministres de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires, Session des 30 et 31 janvier 2014 (Ouagadougou, Burkina-Faso). L'Acte signé le 17 octobre 1993 à Port-Louis (Iles Maurice), est révisé le 17 octobre 2008 à Québec (Canada), pour réaliser l'uniformisation générale du droit des affaires en Afrique. J. ISSA-SAYEGH et J. LOHOUES-OBLE, *OHADA. Harmonisation du droit des affaires*, Bruylant, coll. Droit uniforme africain, Bruxelles, 2002 ; B. MARTOR et alii, *Le droit uniforme africain des affaires issu de l'OHADA*, Litec, 2^e éd., Paris, 2009.

³² Sont notamment en vigueur la loi n° 73-021 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés et particulièrement les textes qui organisent l'expropriation pour cause d'utilité publique (loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin).

Le questionnement sur l'expropriation et le droit de propriété naît en premier lieu de la limitation du droit de propriété par l'action conjuguée du constituant et du législateur tant dans la sanction attachée à sa violation que dans les finalités qui lui sont assignées. En second lieu, l'interrogation procède de l'atténuation du caractère absolu attaché au droit de propriété sur fond de la prééminence de sa fondamentalité. Alors que le droit de propriété apparaît tourné vers la sauvegarde d'intérêts privés, l'expropriation est un besoin, un besoin de combler une attente, d'assainir, plutôt de remplir une mission de développement au profit de tous. Etant d'ordre public, l'expropriation s'impose aux particuliers et affecte le droit de propriété qui s'efface. Ce qui soulève de nombreuses questions quant à l'avenir du droit de propriété. Peut-on avancer, au regard de ce qui précède et devant l'affaiblissement de ses effets, que la flamme du droit de propriété est en train de consumer ? Autrement dit, l'expropriation affecte-t-elle le droit de propriété foncière, un droit fondamental ?

En droit étranger, notamment en France, le législateur a pris la mesure de l'évolution³³ sur le terrain du droit des biens pour projeter une réforme possible³⁴. Selon les termes de l'avant-projet de réforme, « La propriété est le droit exclusif et perpétuel d'user, de jouir et de disposer des choses et des droits. Elle confère à son titulaire un pouvoir absolu sous réserve des lois qui la réglementent »³⁵ (article 534). Restée à l'étape de projet, cette formulation ne retire pas à l'article 544 la fonction de définir le droit de propriété³⁶. Le droit de propriété serait la somme de l'usus, du fructus et de l'abusus³⁷. Or, si tel était le cas, la soustraction de l'un de ces démembrements le ferait disparaître. Ce qui ne semble pas être le cas³⁸ et les différentes limitations du droit de propriété sont donc à l'origine de la remise en cause de la définition du droit de propriété par la somme de ses prérogatives³⁹. Pour certains auteurs, la propriété « serait un bouclier permanent et visible contre les atteintes à la liberté de gérer ses biens, à l'égalité

³³ J-F. COUZINET, « De la nécessité publique à l'utilité : les évolutions du fait justificatif de l'expropriation », in Actes du colloque de Toulouse, *Propriété & Révolution*, 12-14 octobre 1989, Centre National de la Recherche Scientifique, p. 197.

³⁴ H. PÉRINET-MARQUET (s.l.d.), *Proposition de l'Association H. CAPITANT pour une réforme du droit des biens*, Litec, coll. Carré Droit, Paris, 2009, p. 207.

³⁵ Le droit de propriété est un droit héréditaire qui se transmet aux héritiers ; il ne se perd pas par un non-usage même prolongé. Le droit de jouissance consenti par le propriétaire d'un droit réel ne peut être perpétuel. Civ. 3^e, 28 janvier 2015, n° 14-10.013.

³⁶ Le Conseil constitutionnel l'a affirmé dans sa décision n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011, cons. 9, JO du 1^{er} octobre 2011, p. 16527.

³⁷ Le doyen CARBONNIER illustre l'inadéquation de la définition par ses prérogatives : « le propriétaire a le droit d'user, mais son bien peut faire l'objet d'une réquisition ; le droit de jouir, mais il ne peut construire sans permis ; le droit de disposer, mais il lui faut l'agrément de son locataire pour vendre ». J. CARBONNIER, *Droit civil, les biens*, PUF, t. III, Paris, 1975, p. 102 et s.

³⁸ C. ATIAS, *Droit civil, les biens*, LexisNexis, coll. Manuel, Paris, 12^e éd., 2014, p. 80 et s. : « plus qu'une somme de prérogatives ; il n'y a pas de définition positive possible de la propriété. C'est plus qu'une somme de prérogatives, c'est un tout ».

³⁹ D. R. MARTIN, *La propriété de haut en bas*, D., n° 28, 2007, p. 1977 ; M. de VAREILLES-SOMMIERES, « La définition et la notion juridique de la propriété », *RTD Civ.*, n° 6 et 7, 1905, p. 443.

des droits, qui est donnée par la libre circulation des biens, à la dignité de la personne qui trouve dans le respect de la propriété de ses biens une expression concrète importante »⁴⁰. Cela démontre que la propriété en tant que droit est au fondement de la société⁴¹ et possède par essence une valeur fondamentale.

Si aux termes de l'article 22 de la Constitution béninoise, *nul ne peut être privé de sa propriété*, dans la pratique, il est indéniable que pour une *cause d'utilité publique*, la propriété immobilière appartenant à une personne privée peut lui être retirée, sur le même fondement, au profit de l'Etat *dans les conditions fixées par la loi*. Visiblement, entre un droit (individuel) et une procédure de puissance publique désignée d'ailleurs ici procédure-prérogative, en totale opposition, la Constitution pose manifestement la problématique d'une confrontation. En fait, on pourrait avancer qu'il y a un recours notable à l'expropriation pendant que subsiste un résidu solide du droit de propriété. L'expropriation demeure à cet égard la part irréductible, "l'assurance-vie" de la puissance publique. Le droit de propriété foncière, droit fondamental semble n'être qu'un leurre⁴². Cette réalité fait naître dans l'esprit des personnes expropriées que la flamme du droit de propriété est en train de consumer.

En théorie, on peut voir en arrière-plan de la réflexion, la tension entre la mesure d'expropriation et le droit de propriété fondamental. Il est possible de montrer, dans une logique conciliante et apaisée, que l'expropriation et le droit de propriété ont *également* leur importance pour une vie sociale harmonieuse. Il ne s'agit pas de condamner l'une ou prôner l'autre absolument, chacun ayant son utilité ; mais de donner à l'expropriation sa plus grande efficacité et son sens originel⁴³ au moment où la jurisprudence internationale et une partie de la doctrine ont clairement pris position en faveur du droit de la propriété⁴⁴. Aussi, le sujet révèle-t-il la prévalence d'une procédure sur un droit, renvoyant à une appréciation permettant d'établir une distinction entre deux prérogatives constitutionnellement consacrées : celle qui satisfait les

⁴⁰ C. MOULY, « Place de la propriété parmi les droits de l'homme », in *Dalloz*, Droits de propriété et environnement, 1997, p. 39.

⁴¹ J-E-M. PORTALIS, *Ecrits et discours juridiques et politiques*, PUAM, coll. des publications du Centre de Philosophie du Droit, Aix-en-Provence, 1988, p. 346.

⁴² D'autant plus que les personnes expropriées reçoivent des indemnités qui ne leur permettent pas toujours d'acquérir des propriétés nouvelles et ayant les mêmes caractéristiques.

⁴³ Remplir sa mission de développement au profit de tous, sans méconnaître les droits des individus expropriés.

⁴⁴ De nombreux dispositifs juridiques assurent la protection de la terre en tant que bien et source de richesse. Il s'agit pour une certaine doctrine, d'un « bien véritablement immeuble », C. DEMOLOMBE, *Cours de Code Napoléon*, Livre II, Ch. I., p. 43 ; ou « d'immeuble par excellence », E. L. JOSSERAND, *Cours de droit civil positif français*, Sirey, Tome 1, Paris, 1938, p. 751. On observe une focalisation des interventions internationales sur le foncier. Acte additionnel n° 03/2003 portant adoption de la politique agricole de l'UEMOA. Aussi, K. DEININGER et alii, « Une politique foncière pour la croissance et la lutte contre la pauvreté », *Rapport d'étude de la Banque Mondiale*, janvier 2005, p. 13.

intérêts collectifs de la société, d'une part ; celle qui protège un intérêt particulier, d'autre part⁴⁵. Au plan pratique, la question se pose parce que des recherches scientifiques montrent l'accroissement du recours à l'expropriation dans un contexte où les atteintes au droit de propriété se multiplient subséquentement. La présente étude permet de formuler des orientations pratiques pour une réduction au strict nécessaire de la politique d'expropriation et d'offrir de nouveaux outils juridiques au juge pour une bonne application des textes en la matière.

L'objectif poursuivi par ce travail est de démontrer que la consécration constitutionnelle qui doit assurer à l'individu une meilleure protection du droit de la propriété foncière n'épargne pas des atteintes pour cause d'utilité publique. C'est cette difficulté qui se révèle à la lecture de la Constitution lorsqu'elle consacre dans le même article 22, *le droit de toute personne à la propriété*, et énonce à la suite *les conditions d'une expropriation possible*. Ainsi, le droit de propriété est un droit fondamental affirmé en raison de sa place dans la norme fondamentale⁴⁶, et l'expropriation est une procédure publique également affirmée. Ce qui confère sa pertinence à l'analyse de ces énonciations, pour repenser le corpus des règles du droit de la propriété foncière privée. Afin de mener à bien cet objectif, le recours à différentes méthodes de recherche se justifie pour enrichir la réflexion. Le recours à la méthode comparative apparaît plus approprié d'autant plus que l'objet de l'étude, suggérer des améliorations, s'y prête bien.

Au total, l'on peut noter à l'analyse de la question posée une entrave au droit de propriété foncière privée marquée par la prééminence des exigences de puissance publique qui l'emporte. Conscient de cette réalité, l'Etat a juridiquement assuré l'encadrement de l'expropriation face aux assauts que subit le droit de propriété fondamental. De cette analyse, il apparaît que l'expropriation est une entrave incontestée au droit de propriété évoquant une logique conflictuelle (I), mais il s'agit d'une entrave atténuée en raison de la logique arbitrale existante (II).

I. L'EXPROPRIATION, UNE ENTRAVE INCONTESTÉE : LA LOGIQUE CONFLICTUELLE

Le caractère essentiel de la propriété consiste dans le pouvoir absolu du propriétaire, et à cet égard, toute restriction porte à la propriété une atteinte inconciliable avec l'esprit de

⁴⁵ C. BRUNETTI-PONS, « La conformité des actes juridiques à l'ordre public », *Etudes offertes au Professeur Ph. Malinvaud*, Litec, 2007, p. 105.

⁴⁶ L'article 22 de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin révisée par la loi n° 2019-40 du 07 novembre 2019.

l'institution⁴⁷. Tout en ne perdant pas de vue l'intérêt à la protection de la propriété privée, le constituant autorise des limitations possibles au droit à la propriété foncière, consacrant dans les mêmes dispositions de l'article 22 de la Constitution, la mesure d'expropriation. Ainsi, face à un *droit* individuel de propriété, le constituant consacre une *procédure* d'expropriation, un droit au profit de l'Etat. De ce fait, il introduit une logique conflictuelle de nature à remettre en cause la force du droit de propriété.

Si nécessaire soit-elle, l'expropriation ne peut réduire à néant un droit de propriété, droit fondamental séculaire réaffirmé (A). Mais le pouvoir du propriétaire sur la chose est sans effet véritable en cas d'expropriation décidée, dans la mesure où l'on retrouve à côté du droit de propriété une procédure-prérogative constitutionnalisée (B).

A- LE DROIT DE PROPRIÉTÉ, UN DROIT FONDAMENTAL SÉCULAIRE RÉAFFIRMÉ

Le droit de propriété est réaffirmé dans la Constitution du Bénin⁴⁸, tout comme il l'avait été autrefois dans les Déclarations des droits de l'Homme et dans le Code civil français⁴⁹, même s'il apparaît limité. Il est, de manière générale, garanti comme un droit inhérent à l'existence humaine (1). La garantie vise toutefois à protéger les intérêts du propriétaire foncier, et couvre, de ce fait, un droit individuel désormais rétréci (2).

1) Le droit de propriété, un droit de l'Homme garanti

Le droit de propriété figure au rang des préoccupations aux premières loges dans les instruments juridiques de protection des droits de l'Homme⁵⁰. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme reconnaît dans ce sens que « *toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété.* », article 17. Ainsi, la propriété peut être détenue à titre individuel ou collectif et être protégée. Dans la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples de 1981, il est précisé que « *Le droit de propriété est garanti. Il ne peut y être porté atteinte que par nécessité publique ou dans l'intérêt général de la collectivité, ce, conformément aux dispositions des lois appropriées* », article 14.

⁴⁷ O. JOUANJAN, « Présentation. Jhering ou l'amour du droit », in R. von Jhering, *La lutte pour le droit*, traduction d'Olivier de Meulenaere, réimp. Dalloz, Paris, 2006, p. xvii ; Aussi, R. von JHERING, « *L'évolution du droit* », traduction d'Olivier de Meulenaere sur la 3^e éd. allemande, Paris : Chevalier-Marescq, p. 342.

⁴⁸ Article 22 de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin révisée par la loi n° 2019-40 du 07 novembre 2019.

⁴⁹ Article 17 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ; article 545 du Code civil.

⁵⁰ La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, texte supra- législatif, affirme le caractère hautement conservatoire de la propriété comme un droit « naturel et imprescriptible », article 2.

Le Bénin a intégré la Charte africaine, convention à valeur constitutionnelle, à son bloc de constitutionnalité. L'on ne saurait en conséquence admettre une expropriation en l'absence de nécessité publique. Le Conseil constitutionnel français aussi a décidé, en conséquence des articles 2 et 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, que « *Les principes mêmes énoncés par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ont pleine valeur constitutionnelle tant en ce qui concerne le caractère fondamental du droit de propriété dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique et qui est mis au même rang que la liberté, la sûreté et la résistance, qu'en ce qui concerne les garanties données aux titulaires de ce droit et la prérogative de la puissance publique* »⁵¹. Ce faisant, le droit de propriété est élevé au rang des droits fondamentaux protégés⁵².

Le constituant béninois a proclamé les droits et libertés afin de « directement servir de moyen dans une demande en justice »⁵³. Les dispositions sur lesquelles s'est basé le constituant sont l'article 22 de la Constitution qui dispose que « *toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement.* ». Le constituant a ainsi opté pour la constitutionnalisation de la propriété privée et jeté les bases du droit de propriété et par extension, celles de la propriété foncière au profit du citoyen. Ainsi, dans l'exercice de sa compétence, aucune disposition ne saurait dispenser le législateur du respect des principes et règles de valeur constitutionnelle qui s'imposent à tous les organes de l'Etat. Logiquement, tout propriétaire qui s'estime évincé de son droit de propriété peut recourir au juge constitutionnel. La protection prend la forme de la saisine d'office reconnue au juge de se prononcer d'office sur la constitutionnalité des lois⁵⁴. Le contrôle de constitutionnalité se révèle quand la loi porte atteinte à un droit de l'Homme ou à une liberté fondamentale. La compétence est élargie en cas de lois liberticides, par l'exigence faite à la Cour de statuer « *obligatoirement sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques et en général sur la violation des droits de la personne humaine* », article 117. En tant que droit fondamental, le droit de propriété bénéficie de la protection offerte aux droits fondamentaux reconnus dans la Constitution et, à cet égard, des voies d'action restent ouvertes au citoyen propriétaire foncier pour saisir, soit directement, soit par voie d'exception,

⁵¹ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982.

⁵² Les droits fondamentaux sont une mutation des droits de l'Homme, dont le droit de propriété qui tend à développer une certaine autonomie. T. MEINDL, *La notion de droit fondamental dans les jurisprudences et doctrines constitutionnelles françaises et allemandes*, LGDJ, thèse Montpellier I, 2003 ; J. ROCHFELD, *Les grandes notions du droit privé*, op. cit., p. 168.

⁵³ Y. B. VIGNON, « La protection des droits fondamentaux dans les nouvelles Constitutions africaines », *Revue nigérienne de Droit*, n° 3, septembre 2000, p. 91.

⁵⁴ Article 121, Constitution du 11 décembre 1990 révisée par la Loi n° 2019-40 du 07 novembre 2019.

la juridiction constitutionnelle⁵⁵. Mais, encore faut-il que la requête introduite par le citoyen respecte les conditions de recevabilité pour ne pas être déclarée irrecevable au motif de défaut de capacité à agir⁵⁶. Le juge constitutionnel veille ainsi à garantir le droit de propriété foncière contre toute forme de restriction abusive. L'idée est de protéger le propriétaire contre l'arbitraire de l'Etat. Dans ce contexte, ce droit apparaît comme l'instrument d'une politique sociale⁵⁷. La protection assurée par le juge constitutionnel s'étend à l'expropriation, une restriction au droit de propriété. Le juge est le dernier rempart de sécurité contre les injustices dues à l'expropriation⁵⁸. Le titulaire du droit de propriété peut ainsi défendre sa propriété devant la Cour.

Au regard de cette consécration, l'empressement à recourir à l'expropriation peut être tempéré, car celle-ci peut être perçue par les acteurs publics comme difficile à réaliser au vu des conditions légales imposées et des risques de vices. On peut avancer que cette méfiance permettrait de rationaliser l'expropriation et en toute logique préserver la propriété individuelle. Il faut néanmoins se garder de tout triomphalisme, puisque si le droit de propriété a largement été reconnu comme un droit fondamental, les effets d'une telle reconnaissance sont moins perceptibles⁵⁹. Le terme fondamental évoque plus l'idée de ce qui est « essentiel » ou tout au moins particulièrement important qu'une véritable protection. Cela étant, une protection de principe est garantie, mais sa résistance à l'expropriation est loin d'être assurée, tant la propriété reste un droit individuel et finalement rétréci.

2) *Le droit de propriété, un droit individuel rétréci*

⁵⁵ « Tout citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant une juridiction. Celle-ci doit surseoir jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle qui doit intervenir dans un délai de trente jours », article 122, Constitution révisée.

⁵⁶ Décision DCC 03-025 du 27 février 2003 ; Recueil des décisions et avis, 2003, pp. 113-115. En l'espèce, monsieur D.B.K., agissant au nom et par ordre des « acquéreurs de parcelles victimes de l'arrêt n° 17 du 04 février 1998 de la Cour d'appel de Cotonou » a, par requête du 1^{er} novembre 1999 enregistrée au Secrétariat de la Cour, demandé l'annulation dudit arrêt pour violation de l'autorité de la chose jugée et du droit de propriété. La Cour a estimé qu'aux termes de l'article 29 alinéa 2 nouveau du Règlement intérieur, « pour être valable, la requête émanant d'un citoyen doit comporter ses nom, prénoms, adresse précise et signature ou empreinte digitale » ; que monsieur D.B.K. qui agit au nom et pour le compte « des acquéreurs de parcelles victimes de l'arrêt n° 17 du 04/02/1998 de la Cour d'appel de Cotonou, n'a pas apporté la preuve de sa capacité à agir en leur nom ; qu'il échet, dès lors, de déclarer sa requête irrecevable ».

⁵⁷ A-F. ZATTARA, *La dimension constitutionnelle et européenne du droit de propriété*, LGDJ, thèse La Réunion, Paris, 2001, p. 128.

⁵⁸ Juge de « la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle », ses « décisions ne sont susceptibles d'aucun recours ; [et] s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles », article 124, al. 2 et 3, Constitution révisée.

⁵⁹ Les divers instruments juridiques n'énumèrent que des droits de l'Homme qui sont « des exigences politiques et morales, plus ou moins inspirées par le libéralisme économique et des extensions considérées en dehors de tout contexte proprement juridique ». L. FAVOREU et alii, *Droit des libertés fondamentales*, op. cit., p. 75.

Le constituant a fait le choix de la constitutionnalisation de la propriété, et le législateur l'a conçue comme un droit au profit de l'individu⁶⁰. Ce qui marque la possibilité pour tout Béninois de posséder une portion de terre. Désormais, il est un principe fondamental que toute personne peut être propriétaire foncier et le rester⁶¹. Selon la doctrine traditionnelle de l'interprétation des dispositions de l'article 544 du code civil, le propriétaire est investi de la totale maîtrise sur sa propriété⁶², qui se révèle essentiellement dans les caractères exclusif⁶³ et absolu du droit de propriété. Le premier caractère fait appartenir le bien au seul propriétaire et ne tolère aucun partage de ce bien sans son accord. Il est censé éviter toute concurrence au propriétaire et suggère la possibilité d'une action en revendication pour sanctionner les cas d'atteinte portée à ce droit. Etant l'essence du droit de propriété, ce caractère serait un élément de sa définition⁶⁴. Le second confère au propriétaire une souveraineté illimitée et un pouvoir d'action important sur la chose, sans devoir requérir l'autorisation expresse de la loi (article 544). En vertu du code civil, l'absolutisme souligne une conception individualiste possessive⁶⁵. De façon contemporaine, la signification essentielle du caractère absolu serait la qualification de droit fondamental qui assure la protection du propriétaire contre l'arbitraire⁶⁶. C'est ainsi qu'il reste le fondement de la notion d'opposabilité qui traduit la liberté fondamentale du propriétaire de conserver ou pas son bien⁶⁷. A cet égard, Portalis formulait que « *le corps entier du code civil est consacré à définir tout ce qui peut tenir à l'exercice du droit de propriété, droit fondamental sur lequel toutes les institutions sociales reposent.* »⁶⁸. En cas d'atteinte par expropriation, le but visé par celle-ci doit être d'utilité publique dont le défaut constitue une violation du droit de propriété⁶⁹. Sans que le vice soit purgé, l'éviction du propriétaire de son bien immobilier contre sa volonté et sans qu'aucune protection juridique ne lui ait été assurée, est contraire au régime de la propriété. Dans ces conditions, la procédure d'expropriation doit prendre fin du fait de ce défaut.

⁶⁰ Il peut être collectif ou détenu par un groupe de propriétaires (la copropriété communautaire, la propriété collective, les terrains indivis, même si nul n'est censé demeurer dans l'indivision). J. ROCHFELD, *Les grandes notions du droit privé*, op. cit., p. 295 et s.

⁶¹ « *Nul ne peut être contraint de céder sa propriété (...)* », article 545, code civil.

⁶² C. ATIAS, « L'impact économique de la propriété immobilière », *AJDI*, 1996, p. 9.

⁶³ L'exclusivité de la propriété peut s'entendre de deux manières, en complémentarité : elle signifie la plénitude d'un point de vue positif. Le propriétaire est seul maître, seul responsable du fait des choses, dans biens des cas. L'exclusivité c'est le droit d'exclure d'un point de vue négatif.

⁶⁴ J-F. LACHAUME et H. PAULIAT, « Le droit de propriété est-il encore un droit fondamental ? », *op. cit.*, p. 373 ; J. LOTZ, *La division de l'immeuble. Contribution à une théorie de la propriété*, thèse Strasbourg, 2014, p. 22.

⁶⁵ C. SPECTOR, « Variations de la propriété : Montesquieu contre l'individualisme possessif », in B. Bachofen éd., *Inventions et critiques du libéralisme. Le pouvoir, la personne, la propriété*, ENS éditions, coll. « Theoria », Lyon, 2008, p. 95-116.

⁶⁶ J-F. LACHAUME et H. PAULIAT, « Le droit de propriété est-il encore un droit fondamental ? », *op. cit.*, p. 373.

⁶⁷ L'article 537 du code civil évoque « la libre disposition » et l'article 544 parle de « droit de disposer ».

⁶⁸ J-E-M. PORTALIS, *op. cit.*, p. 120.

⁶⁹ R. DEGNI-SEGUI, *Les Droits de l'Homme en Afrique Noire Francophone. Théories et Réalités*, op. cit., p. 87.

Sous certains angles et pour protéger la volonté de l'individu, le droit de propriété est rattaché à la liberté fondamentale. Pour une certaine doctrine, « le droit de propriété constitue la plus fondamentale des libertés »⁷⁰. Il est un droit aussi « fondamental que les véritables libertés »⁷¹. Pour d'autres, il s'agit d'une « forme particulière de liberté »⁷² conférant à son titulaire le droit d'user, de jouir et de disposer de ses biens⁷³. En tout état de cause, le code civil retient que « *les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent (...)* », article 537. Classiquement, le droit de disposer, *l'abusus*, est considéré comme un attribut du droit de propriété, essentiel pour définir le droit de propriété⁷⁴ ou consubstantiel à lui⁷⁵. Il en résulte que le droit de disposer est lui-même composé du droit de céder et du droit de ne pas céder, c'est-à-dire de conserver⁷⁶. Retournant à l'article 537 du code civil, on s'aperçoit que « *la faculté de disposer est distincte de nos droits patrimoniaux* » et le droit de disposer doit être envisagé comme « *une prérogative de la personnalité juridique* »⁷⁷. La libre disposition est donc un principe autonome du droit de propriété. Ainsi, elle octroierait la disposition juridique (article 537) alors que *l'abusus* ne permettrait qu'une disposition matérielle (article 544). Il semble, quoi qu'il en soit, qu'une relation d'appartenance préexiste à la libre disposition et que la disposition matérielle soit la conséquence de celle juridique en matière immobilière notamment. En réalité, la liberté du propriétaire de disposer est limitée aux « (...) *modifications établies par la loi* »⁷⁸. Cette limitation est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles des auteurs pensent que le droit de propriété n'est pas « à proprement parler une liberté »⁷⁹ et encore moins la propriété un droit⁸⁰. Ainsi, l'on note une disparité dans l'appréciation de la notion de liberté rattachée au droit de propriété.

⁷⁰ R. LETTERON, *Libertés publiques*, D., coll. Précis Dalloz, 9^e éd., Paris, 2012, p. 25.

⁷¹ M. VERPEAUX, « Le juge administratif, gardien du droit de propriété », *RFDA*, 2003, p. 1096.

⁷² J. ROBERT & J. DUFFAR, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Montchrestien, coll. Domat droit public, 8^e éd., Paris, 2009, p. 14.

⁷³ Article 544 du code civil : « *la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue (...)* ».

⁷⁴ S. SCHILLER, *Droit des biens*, D., coll. Cours, 5^e éd., Paris, 2011, p. 71 ; Y. STRICKLER, *Les biens*, PUF, coll. Thémis Droit, n° 258, Paris, 2006, p. 365.

⁷⁵ A. SERIAUX, « Propriété », *Répertoire de droit civil*, juin 2015, n° 65 et s.

⁷⁶ Ceci évoque l'idée de perpétuité qui a une double signification : tout d'abord, elle incline que le droit de propriété est un droit héréditaire qui se transmet aux héritiers (il n'est pas viager et donc ne s'éteint pas avec la mort de son titulaire) ; ensuite, la perpétuité indique que le droit de propriété ne se perd pas par un non-usage même prolongé (le droit de jouissance consenti par le propriétaire d'un droit réel ne peut être perpétuel. Civ. 3^e, 28 janvier 2015, n° 14-10.013).

⁷⁷ F. de VISSCHER, « Du *jus abutendi* », *RTD civ.*, 1913, p. 334.

⁷⁸ Code civil, article 537 alinéa 1 *in fine*.

⁷⁹ T. PEZ, « Le droit de propriété devant le juge administratif du référé-liberté », *RFDA*, 2003, p. 370 ; R. VANDERMEEREN, « Commentaire de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives », *AJDA*, 2000, p. 706.

⁸⁰ L. DUGUIT, cité par G-A. KOUASSIGAN, *Propriété foncière et développement. Tendances générales et options négro-africaines*, 1978, p. 271 : « la propriété n'est pas un droit, elle est une fonction sociale (...) ».

En réalité, ces notions conçues comme des boucliers de protection de la propriété immobilière privée ne le sont pas tout à fait, car elles portent des fragilités. D'abord, un droit comme une liberté attribue des prérogatives à son titulaire⁸¹. Cependant, un droit subjectif s'entend de « l'attribution, par la règle de droit, d'un pouvoir d'imposer, d'exiger ou d'interdire (...) »⁸² et la liberté accorde le « pouvoir de faire ce que l'on veut »⁸³ et par voie de conséquence, de ne pas faire ce que l'on ne veut pas. Le pouvoir de la volonté semble donc plus large dans le cadre d'une liberté que dans celui d'un droit. Le propriétaire devrait disposer d'un champ d'action plus important lorsque son droit de propriété est considéré comme une liberté fondamentale. En qualifiant le droit de propriété de fondamental, la protection semble porter sur l'objet du droit de propriété, alors qu'en le qualifiant de liberté fondamentale, il semble qu'elle porte davantage sur les prérogatives du propriétaire. Ensuite, les prérogatives du propriétaire sont rétrécies par l'ordre public d'expropriation. Le pouvoir de disposition implique d'être propriétaire, avoir un titre inattaquable reconnaissant le bien comme appartenant à soi. Or, sur le territoire, l'Etat est le détenteur principal voire exclusif des terres, et seul un propriétaire autorisé peut disposer des biens, sous les autorisations et modifications possibles de la loi⁸⁴. Cela vient en contradiction avec la libre disposition. Dès lors, le droit des propriétaires ne serait que subsidiaire en présence des normes légales ou jurisprudentielles.

Le droit individuel du propriétaire foncier est ainsi réduit et soumis à la procédure-prérogative d'ordre public constitutionnalisées.

B- L'EXPROPRIATION, UNE PROCÉDURE-PRÉROGATIVE CONSTITUTIONNELLE REMARQUÉE

L'expropriation est dans la Constitution affirmée comme l'est le droit de propriété. L'Etat a le droit d'exproprier. Cela se vérifie dans les termes de l'article 22 selon lesquels nul ne peut être privé de sa propriété *que pour cause d'utilité publique*. L'opposition est ainsi proclamée sous forme d'une cohabitation.

Dans sa fonction économique, l'expropriation, mise en œuvre, va produire des effets au profit de la communauté. Sur ce fondement, elle apparaît comme une procédure-prérogative

⁸¹ Le titulaire de ce droit subjectif ou de cette liberté a la faculté de faire sanctionner la violation de cette prérogative. J. ROCHFELD, *Les grandes notions du droit privé*, op. cit., p. 166 et s. (spéc. p. 173) ; Pour la dimension processuelle de la liberté, Y. STRICKLER, « Liberté, j'écris ton nom », op. cit., p. 381.

⁸² J.-L. AUBERT et E. SAVAUX, *Introduction au droit et thèmes fondamentaux du droit civil*, Dalloz, coll. Sirey, 15^e éd., Paris, 2014, p. 207.

⁸³ J.-B. RACINE, « Remarques sur la distinction entre les droits et les libertés », *LPA*, n° 2, sept. 2014, p. 7.

⁸⁴ C'est l'illustration en cas d'obligation d'obtention de permis avant toute démolition d'immeuble.

constitutionnelle fondée sur un intérêt collectif (1). Mais pour éviter toute remise en cause, la loi exige que l'opportunité du projet soit publiquement déclarée (2).

1) Une constitutionnalisation fondée sur un intérêt collectif

Il est nécessaire que toute opération d'expropriation ait un fondement qui lui apporte une légitimité⁸⁵. Cette exigence est un moyen d'encadrement d'inspiration française ancienne : « lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment »⁸⁶, une privation de propriété pouvait avoir lieu. Cette évolution illustre le fait que les hommes ont toujours recherché un fondement légitimant des limitations⁸⁷ au droit de propriété. L'atteinte au droit de propriété a vocation à satisfaire l'intérêt général considéré par l'Etat comme profitant à tous. Par conséquent, l'expropriation est réservée à la réalisation de biens d'intérêt collectif. Le constituant consacre la propriété comme un droit individuel et l'expropriation comme une procédure dans l'intérêt collectif qui, fait droit, s'oppose à un autre droit c'est-à-dire le droit individuel qui doit s'effacer. Dans ce cas, la procédure devient une prérogative, un droit à l'expropriation qui justifie le rétrécissement du droit de propriété individuel.

Divers textes fondamentaux⁸⁸ utilisent divers vocables pour légitimer l'éviction faite au droit de propriété. Il convient d'apporter un éclairage à cette diversité terminologique et opérer un choix. En effet, des auteurs ont insisté sur l'existence de notions qui correspondent soit à une vision transcendante⁸⁹, soit à une vision immanente⁹⁰ de l'intérêt général. Mais cette distinction entre la transcendance et l'immanence de l'intérêt général s'avère insuffisante pour définir l'intérêt général, pour la simple raison qu' « aucune définition juridique ne peut [en] être donnée »⁹¹. De plus, cette distinction oppose trop strictement l'intérêt général et les intérêts particuliers. Or, l'intérêt général peut être profitable à des intérêts particuliers. En tout état de cause, les atteintes au droit de propriété ont d'abord eu vocation à satisfaire l'intérêt général de

⁸⁵ F. ROLIN, « Pour un « discours de la méthode » du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception », *AJDA*, 2010, p. 2384.

⁸⁶ Article 17, Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, 1789. L'exercice du droit supérieur du souverain, maître du domaine éminent, suffisait à justifier les limitations apportées au droit de propriété. J-F. COUZINET, « De la nécessité publique à l'utilité : les évolutions du fait justificatif de l'expropriation », in Actes du colloque de Toulouse, *Propriété & Révolution*, 12-14 octobre 1989, Centre National de la Recherche Scientifique, 1990, p. 197 et s.

⁸⁷ F. RANGEON, *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica, thèse Amiens, Paris, 1986, p. 31 et s.

⁸⁸ Article 22 de la Constitution ; article 545 du Code civil ; article 17 de la DUDH.

⁸⁹ Il a été expliqué que Platon avait une vision transcendante de l'intérêt général à travers la notion d'intérêt public, car il considérait l'intérêt général comme supérieur aux intérêts particuliers. F. RANGEON, *L'idéologie de l'intérêt général*, op. cit., p. 41 et s. ; M. MEKKI, *L'intérêt général et le contrat. Contribution à une étude de la hiérarchie des intérêts en droit privé*, LGDJ, n° 47, thèse Paris II, 2004, p. 43.

⁹⁰ Pour Aristote, l'intérêt général était immanent aux intérêts particuliers, en ce sens que l'intérêt général était un intérêt commun qui ne devrait pas prévaloir sur les intérêts particuliers. F. RANGEON, *L'idéologie de l'intérêt général*, op. cit., p. 41 et s.

⁹¹ J-M. PONTIER, « L'intérêt général existe-t-il encore ? », *D.*, chron., 1998, p. 327.

l'Etat qui peut être qualifié de public. L'intérêt général public correspond à la fois à l'intérêt de la puissance publique et à l'intérêt de l'ensemble des citoyens⁹².

La Déclaration de 1789 a précisé que la nécessité publique pouvait légitimer une privation de propriété (article 17) et le code civil a reformulé cette possibilité en utilisant le terme utilité publique (article 545) tout comme la Constitution béninoise (article 22). Or, ces deux notions sont difficilement définissables, en raison du caractère variable de leur contenu⁹³. Et il est encore plus complexe de les distinguer puisqu'elles possèdent la même fonction : légitimer les privations du droit de propriété⁹⁴. Toutefois, il existe entre elles une différence de degré. La notion d'utilité publique est plus large que celle de nécessité publique⁹⁵. Pour Merland, la nécessité publique correspond à un « *intérêt général constitutionnellement défini* »⁹⁶, alors que des normes législatives peuvent exprimer l'utilité publique, à condition que l'intérêt général défendu ait une « *importance significative* »⁹⁷. Il est remarquable, que la notion de nécessité publique est présente uniquement dans la Déclaration de 1789. En revanche, la référence à l'utilité publique est fréquente, sans que les différents textes ne fournissent la moindre indication autre que cette référence à la notion sur les motifs susceptibles de légitimer le recours à l'expropriation. Dès lors, l'utilité publique est assez difficilement dissociable de la notion d'intérêt général⁹⁸. Pourtant, la seule référence à l'intérêt général ne suffit pas à légitimer une atteinte au droit de propriété. Avec la décentralisation⁹⁹, la relation entre la puissance publique et le citoyen propriétaire de fonds de terre est devenue déséquilibrée, engendrant une crise de la légitimité du concept fondamentalement contingent d'intérêt général¹⁰⁰. De plus, la notion

⁹² G. MERLAND, *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, thèse Montpellier I, 2004, p. 254. L'auteur opère une distinction entre l'intérêt général public médiat et l'intérêt général immédiat.

⁹³ J-F. STRULLOU, *Protection de la propriété privée immobilière et prérogatives de puissance publique*, thèse Nantes, L'Harmattan, Paris, 1996, p. 149 s. Il constate « l'absence de définition écrite » de l'utilité publique, et explique que son contenu est variable. Voir page 172 et suivant pour l'appréciation de la « nécessité publique » de l'expropriation. Aussi, R. HOSTIOU, « Utilité publique du projet et utilisation privée du bien exproprié », *op. cit.*, p. 21 : « la notion d'utilité publique ne fait l'objet d'aucune définition textuelle. C'est un standard dont le contenu est, par nature, éminemment variable. ».

⁹⁴ « L'utilité publique dont la fonction est non seulement de légaliser le transfert de propriété mais encore de le faire accepter par les intéressés (...) ». R. HOSTIOU, *op. cit.*, p. 21.

⁹⁵ « Le mot nécessité désigne ce qui est indispensable, le mot utilité ce qui est convenable ». « La nécessité implique la mort pour celui qui s'y soustrait tandis que l'utilité n'entraîne qu'une souffrance variable, pouvant aller du simple malaise à la crise aiguë ». J. NORRY, *Le droit de propriété et l'intérêt général*, thèse Lille, Imprimerie-Librairie Camille Robbe, Lille, 1923, p. 31.

⁹⁶ G. MERLAND, *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 160 et s.

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ D. TRUCHET, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, thèse Paris, LGDJ, 1977, p. 277 et s. ; H. PAULIAT, *Le droit de propriété dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat*, PUF, coll. Faculté de droit et de sciences économiques de Limoges, t. 1, Paris, 1994, p. 37. Il fait également observer que « l'intérêt général est fréquemment confondu avec l'intérêt public ».

⁹⁹ H. PÉRINET-MARQUET, *La propriété à l'épreuve de la décentralisation*, D., Chron., 1986.

¹⁰⁰ S. RIALS, *Le juge administratif français et la technique du standard. Essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1980, p. 94 : « il n'y a pas d'utilité en soi, mais seulement en fonction d'un monde de valeurs situées, ce qui explique les inflexions historiques de la notion ».

d'intérêt général est une notion fluctuante. Les facettes économique et sociale apparaissent comme les plus novatrices. Dans la conception volontariste de Rousseau, l'intérêt général était la clé de l'unité sociale¹⁰¹, et considéré pour cela comme l'expression de la volonté générale¹⁰² ne correspondant pas à la somme des intérêts particuliers. L'idée de solidarité se trouve ici associée à la facette sociale de l'intérêt général¹⁰³.

De toute façon, si la notion d'intérêt général peut varier dans son contenu, l'action de l'Administration doit toujours tendre à la satisfaction d'un projet d'intérêt pour la société. Et la remise en cause de la légitimité de l'intérêt général a rendu nécessaire la déclaration du projet d'utilité publique aux fins d'expropriation.

2) *Un projet d'utilité publique déterminant l'opportunité d'expropriation*

L'opération d'expropriation est soumise au contrôle public de l'utilité du projet envisagé. Plusieurs raisons sont à la base du contrôle. D'une part, la raison structurelle de la décentralisation qui a étendu les pouvoirs d'expropriation aux acteurs locaux, démultipliant les atteintes et restrictions au droit de propriété¹⁰⁴. D'autre part, la raison sociologique découlant de l'augmentation de la population, avec pour conséquence une forte urbanisation¹⁰⁵. Les espaces disponibles se réduisent de plus en plus dans les agglomérations, et prennent de la valeur. Ce qui a exacerbé la crise de légitimité, rendant indispensable la mise en place d'un contrôle pour justifier les atteintes faites au droit de propriété.

Le motif d'utilité publique est contrôlé avant et après la décision d'expropriation. Le contrôle anticipé a pour objectif de conférer au projet d'expropriation toute sa légitimité, et ainsi montrer aux propriétaires terriens que la mesure d'expropriation est utilement justifiée. Ce qui permet d'évacuer toute réticence de leur part. Le contrôle se traduit par une enquête publique sous l'autorité d'une commission instituée. En application de l'article 218 du code foncier et domanial (ci-après CFD), toute personne ayant un intérêt peut faire valoir ses observations dans les registres ouverts dans les bureaux prévus à cet effet. L'idée est d'obtenir une définition plus démocratique de l'intérêt général¹⁰⁶, en consultant et en informant les administrés des décisions qui peuvent les concerner. L'une des observations qui peuvent être faites au contrôle anticipé

¹⁰¹ J. J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, Nathan, coll. Intégrales de philo, Paris, 2009.

¹⁰² Cette idée se retrouve dans la Déclaration de 1789 qui proclame que « la loi est l'expression de la volonté générale ». Aussi, Conseil d'Etat, « L'intérêt général », *La Documentation française*, n° 50, Paris, p. 257 et s.

¹⁰³ F. RANGEON, *L'idéologie de l'intérêt général*, op. cit., p. 191.

¹⁰⁴ H. PERINET-MARQUET, *La propriété à l'épreuve de la décentralisation*, op. cit., p. 127.

¹⁰⁵ A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, PUF, Thémis Droit, Paris, 3^{ème} éd., 2011, p. 3.

¹⁰⁶ A travers l'enquête parcellaire dans la loi de 1810 sur l'expropriation, l'idée de contrôle anticipé de l'utilité publique était déjà présente.

est qu'il est prématuré pour apprécier les conséquences de la réalisation du projet¹⁰⁷. De plus, il ne ferait pas assez de place aux débats publics¹⁰⁸. Or, comme on peut l'imaginer, l'utilité du projet d'expropriation s'apprécie au cours des débats publics dont les objectifs sont d'expliquer le caractère légitime des atteintes faites au droit de propriété et de rendre crédibles les décisions prises. Le bon déroulement du débat dépendra de la nature du projet d'expropriation. Toutefois, un débat public n'empêche pas l'émergence d'oppositions¹⁰⁹ et de contentieux, et par conséquent sa portée est totalement aléatoire¹¹⁰. Le contrôle *a posteriori* relève des juridictions et intervient après la décision qui a fait naître l'atteinte. Pour vérifier l'existence d'un intérêt, les juges vont rechercher la preuve de son existence en comparant l'utilité publique aux atteintes causées au droit de propriété. Par application du principe de proportionnalité, le juge administratif va faire la balance entre les avantages et les inconvénients d'une opération administrative. Il contrôle successivement que l'opération répond à une finalité d'intérêt général ; que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation ; et que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs au regard de l'intérêt qu'elle présente¹¹¹. Par exemple, l'expropriation n'est pas d'utilité publique lorsque le but recherché est principalement financier¹¹² ou bien l'objet principal de l'opération est de procurer un "avantage direct et certain" à des entreprises privées¹¹³. Il n'y a pas non plus d'utilité publique lorsque l'expropriation présente plus d'inconvénients que d'avantages. Une certaine doctrine a estimé qu'il s'agit d'un contrôle restreint limité à l'erreur manifeste d'appréciation¹¹⁴. D'autres auteurs ont pensé qu'il s'agit plutôt d'un contrôle plus poussé que celui de l'erreur manifeste d'appréciation, car en cas de bilan négatif, la décision de l'Administration est annulée¹¹⁵. De toute façon, il est établi que le juge doit effectuer un contrôle *in concreto* de l'utilité publique¹¹⁶, pour, d'abord, s'assurer que la finalité de l'opération est d'intérêt général ; ensuite, vérifier la

¹⁰⁷ Conseil d'Etat, Section du rapport et des études, *L'utilité publique aujourd'hui*. La Documentation française, Paris, 1999, pp. 27 et 28.

¹⁰⁸ B. DELAUNAY, « De l'enquête publique au débat public – La consultation des personnes intéressées », *JCP*, 2011, p. 2073.

¹⁰⁹ J. CHEVALLIER, « Le débat public à l'épreuve », *AJDA*, 2013, p. 779.

¹¹⁰ *Idem.*, p. 783.

¹¹¹ Conseil d'Etat, Assemblée, 28 mai 1971, Ville Nouvelle Est, *Rec. Lebon*, n° 78825.

¹¹² Conseil d'Etat, 20 octobre 1961, consorts White, *Rec. T.*, p. 917.

¹¹³ Conseil d'Etat, 22 octobre 1958, consorts Moreau, *Rec. T.*, p. 918 ; Conseil d'Etat, 20 juillet 1971, Ville de Sochaux, *Rec. Lebon*, n° 80804.

¹¹⁴ P. WACHSMANN, « Un bilan du bilan en matière d'expropriation, la jurisprudence Ville Nouvelle Est, trente ans après », in *Mélange J. Waline, Gouverner, administrer, juger*, D., 2002, p. 745.

¹¹⁵ G. LEBRETON, *Droit administratif général*, D., 7^e éd., Paris, 2013, p. 509.

¹¹⁶ J-M. AUBY et alii, *Droit administratif des biens*, D., 6^e éd., Paris, 2011, p. 603.

nécessité de l'opération en regardant si l'expropriant a pu utiliser le patrimoine dont il disposait plutôt que recourir à une expropriation ; enfin, effectuer le bilan en comparant le coût du projet par rapport à ses inconvénients. Ce contrôle laisse présager une meilleure protection de la propriété immobilière en atténuant le pouvoir discrétionnaire de l'Administration contre les administrés¹¹⁷. Son efficacité est toutefois mise en doute¹¹⁸. En dépit de cette critique, il pourrait obliger l'Administration à être précautionneuse lorsqu'elle élabore son projet d'expropriation. La déclaration relève principalement du pouvoir exécutif, en traduction de la supériorité de la puissance publique contraignante pour les administrés. Dans ces conditions, tout projet que l'Administration considère comme d'intérêt général a vocation à être reconnu comme d'utilité publique, faisant valoir l'intérêt général sur les intérêts particuliers lorsque ceux-ci se trouvent en conflit. Ainsi, pour atténuer la force de la puissance publique sur le droit du propriétaire foncier, l'entrave expropriante est nécessairement atténuée dans une logique susceptible d'être arbitrée.

II. L'EXPROPRIATION, UNE ENTRAVE ATTÉNUÉE : LA LOGIQUE ARBITRABLE

L'expropriation est une entrave qu'il faut atténuer en recourant à l'arbitrage du juge qui vérifie les conditions à remplir fixées par la loi. En effet, le respect de la loi par une bonne application garantit la sécurité juridique¹¹⁹ et réduit les litiges¹²⁰. En matière foncière, il est de la compétence du juge judiciaire de connaître des contestations relatives à la mesure d'expropriation, notamment les indemnités accordées aux personnes expropriées.

L'obligation du respect de la procédure vise à encadrer strictement le recours à l'expropriation (A) dont l'aboutissement authentifie l'atteinte au droit gouvernée et conduisant à un principe de dédommagement nécessairement préalable (B).

A- L'OBLIGATION DE MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE D'EXPROPRIATION

¹¹⁷ J. LEMASURIER, « Vers un nouveau principe général du droit ? Le principe « bilan coût-avantages », in *Mélange M. Waline, Le juge et le droit public*, LGDJ, t. 2, 1974, p. 558.

¹¹⁸ « Le contrôle du bilan coût-avantages apparaît finalement factice. C'est un épouvantail qu'on agite à grands cris pour chasser les moineaux, et qu'on tient prudemment au repos, au mépris des exigences de l'Etat de droit, quand plane l'ombre de la politique gouvernementale ». G. LEBRETON, *op. cit.*, p. 511.

¹¹⁹ « La sécurité juridique répondrait à trois impératifs classiques : l'accessibilité matérielle et intellectuelle du droit qui doit être clair et compréhensible, la stabilité des droits et des situations individuelles et la prévisibilité qui doit l'emporter ». J-L. BERGEL, *Théorie générale du droit*, D., coll. Méthodes du droit, 5^e éd., Paris, 2012, pp. 42 et 43.

¹²⁰ « La nécessité de respecter la stabilité des situations qui amènent à limiter les possibilités de les remettre en cause ». R. CABRILLAC, *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, p. 353.

L'exécution plus ou moins réussie du projet d'expropriation doit respecter les exigences de formalités consacrées en matière de procédure foncière. En d'autres termes, il est institué une phase ordinaire susceptible de sceller le sort du bien immobilier (1). En cas de contestation de droits fonciers, l'intervention du juge reste une possibilité qui peut s'avérer indispensable pour arbitrer le différend d'ordre purement privé entre les parties (2).

1) La procédure ordinaire d'expropriation

La procédure ordinaire est une phase administrative imposée par le code à l'expropriation. Elle met à la charge de l'autorité publique compétente¹²¹ d'associer les administrés au projet d'expropriation dès les études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique. Ceux-ci doivent pouvoir se prononcer sur l'opportunité du projet, ses objectifs et ses caractéristiques principales¹²². La participation des administrés doit être entérinée plus tard par la vérification de la commission mise en place aux fins de procéder à l'expropriation. Deux types d'enquête sont retenus : l'enquête de *commodo* et *incommodo*, et l'enquête parcellaire. Aux termes de l'article 218 du CFD, l'enquête de *commodo* et *incommodo* commence par l'envoi à l'autorité compétente d'un dossier. Selon les cas, le dossier comprend un plan de situation, le périmètre délimitant l'immeuble à exproprier, le plan des travaux et une appréciation sommaire des dépenses. Un rapport d'enquête déterminant les parcelles ainsi que leurs propriétaires est déposé puis publié par tout moyen de diffusion. L'accomplissement de cette procédure produit des effets dès lors que la déclaration d'utilité publique est prononcée, qui autorise l'expropriation et en fixe les limites territoriales. Les travaux qui devront être réalisés sont décrits et, éventuellement, les prescriptions particulières destinées notamment à réduire ou à compenser les conséquences dommageables d'aménagements ou d'ouvrages pour l'environnement sont également énoncées¹²³. Si les travaux réalisés ne peuvent pas être substantiellement différents de ceux initialement prévus dans la déclaration d'utilité publique, cela n'implique pas pour l'autorité publique une obligation de commencer les travaux.

Des renseignements relatifs à la détermination des immeubles à exproprier et à l'identité des propriétaires sont nécessaires à la fixation des indemnités. A ces fins, une enquête parcellaire est réalisée sur la base des dispositions de l'article 220 du CFD, avant la prise d'un décret ou

¹²¹ Aux termes des dispositions de l'article 216 du CFD.

¹²² P. GODFRIN et M. DEGOSSE, *Droit administratif des biens, domaine, travaux expropriation*, Sirey université, 11^e éd., Paris, 2015, p. 411.

¹²³ Idem, p. 412.

d'un arrêté de cessibilité qui, publié au Journal officiel ou autre en tenant lieu, frappe d'expropriation tous les immeubles situés dans le périmètre concerné.

Il arrive que le domaine d'intervention du projet à réaliser oriente vers une procédure d'urgence d'expropriation et de déménagement immédiat. Tel est le cas lorsque la réalisation du projet est dûment déclarée d'intérêt général en matière militaire, d'assainissement urbain, d'hygiène ou de salubrité publique¹²⁴. Dans ces cas, l'urgence à réaliser le projet et son domaine d'intervention soumettent l'expropriation aux dispositions exceptionnelles définies par le code. Par exemple, l'enquête dure cette fois huit (8) jours au lieu d'un (1) mois. A l'urgence s'associe le déménagement qui implique que l'autorité expropriante fournisse hébergement et provision sur l'indemnité d'éviction aux expropriés¹²⁵, avant toutes phases de la procédure. Mais encore faut-il que les parties s'accordent sur l'indemnité. Elles peuvent s'entendre sur le montant de l'indemnité d'expropriation et cette cession amiable écarte de tout recours ultérieur au juge. A l'issue de l'entente, il est dressé un procès-verbal soumis au président du tribunal. Si les parties ne s'accordent pas, il est dressé également procès-verbal et le tribunal est saisi par simple lettre ou par assignation par la partie la plus diligente, aux termes du code en son article 237. Celle-ci peut alors défendre sa cause devant le juge qui devient nécessairement l'arbitre protecteur des droits fonciers.

2) *L'arbitrage du juge dans la protection des droits fonciers*

L'arbitrage du juge peut être nécessaire au cours de la procédure d'expropriation. Le juge intervient en cas de non acceptation immédiate de l'offre proposée aux titulaires de droits à exproprier. Mais pour défendre sa propriété privée lorsqu'on se trouve en conflit avec une autorité publique, devant quelle institution doit-on agir ? Les institutions de protection du droit de propriété sont surtout de nature juridictionnelle avec l'existence des ordres judiciaire et administratif. Tant le juge judiciaire que celui administratif ont compétence en matière de dénonciation des atteintes au droit foncier. Le juge judiciaire est compétent grâce au principe de l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée¹²⁶. Ainsi, du point de vue des compétences *ratione materiae* et *ratione loci*, le juge judiciaire compétent est celui du lieu de situation des immeubles. Comme juge civil, le juge judiciaire rend des jugements tendant à la confirmation du droit de propriété privée et ordonne subséquemment l'expulsion d'occupants

¹²⁴ Article 245, CFD.

¹²⁵ Article 250, CFD.

¹²⁶ P. BRETTON, *L'autorité judiciaire gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée*, LGDJ, thèse Poitiers, 1964, p. 25 et s.

illégaux¹²⁷. Il protégera le propriétaire par exemple lorsqu'il sera procédé à la vente de son immeuble à son insu, à la construction d'ouvrage sur le terrain ou en cas d'empiètement. En cas de désaccord sur le montant et les modalités de paiement des indemnités, les propriétaires et titulaires de droits réels immobiliers sont assignés en procédure sommaire devant le tribunal de première instance du lieu de situation des immeubles¹²⁸. L'assignation énonce les sommes offertes par l'Administration. Le tribunal pouvant statuer en cas de défaut, les personnes assignées ne seront recevables qu'en leurs demandes de sommes supérieures à celles offertes par l'Administration. Le tribunal fixe le montant des indemnités à verser par l'autorité expropriante dans les mêmes conditions qu'en procédure ordinaire et ordonne que moyennant consignation de cette somme, il pourra être pris possession immédiatement des lieux. Dès son prononcé, la décision est exécutoire et n'est querellée que par pourvoi en cassation pour tous chefs de demande.

Le juge administratif est compétent en fonction du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires¹²⁹. Si les atteintes par actes juridiques ou matériels à la propriété foncière sont logiquement sanctionnées par le juge judiciaire¹³⁰, le juge administratif peut aussi protéger la propriété privée et, cela, de plusieurs manières. D'abord, il est compétent pour connaître de la validité d'un permis d'habiter¹³¹ délivré par une autorité administrative compétente. Ensuite, en cas d'emprise régulière, le juge administratif a compétence pour se prononcer, sauf disposition expresse contraire. Enfin, il connaît du contentieux des actes administratifs violant la légalité, c'est-à-dire ceux pris illégalement en ce qui concerne la propriété privée dont les actes ayant trait à l'expropriation. Ainsi, le juge administratif pourra annuler de tels actes ou rétrocéder des fonds de terre. C'est aussi le cas des contestations portant sur le titre foncier en raison de sa nature administrative.

On note que le juge administratif et celui judiciaire ne protègent pas le droit de propriété de la même manière. C'est ce qu'a d'ailleurs tranché l'Assemblée plénière de la Cour suprême dans

¹²⁷ *Jugement contradictoire*, Héritiers T.T. représentés par T.K.J. c/ veuve P.d.S., Rôle général n° 54/2010, Deuxième chambre traditionnelle des biens, Tribunal de première instance de deuxième classe d'Abomey-Calavi, 8 octobre 2010 ; *Jugement contradictoire*, A.G.T.T., El Hadj Y. M. c/ Y.K., A.S.P., Rôle général n° 230/2010, Deuxième chambre traditionnelle des biens, Tribunal de première instance de deuxième classe d'Abomey-Calavi, 30 décembre 2011.

¹²⁸ Article 249, CFD.

¹²⁹ L'édit de Saint-Germain-en-Laye, février 1641 ; Loi des 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor An III.

¹³⁰ N. GBAGUIDI, « Les conflits de compétence nés de la présence d'actes administratifs dans des contestations de droit de propriété foncière entre particuliers », in *Droit en Afrique*, 1999, p. 119-131.

¹³¹ Le permis d'habiter est un acte administratif conférant un *droit* d'occupation accordé par l'Etat sur une portion de terre lui appartenant et préalablement immatriculé en son nom. Loi n° 65-25 du 24 août 1965 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey ; Loi n° 60-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime de permis d'habiter au Dahomey ; Aussi, N. GBAGUIDI, « Prolégomènes sur le système foncier béninois », *Recht in Afrika*, Helf 1, Jahrgang, 2004, p. 55.

un arrêt du 06 mars 1998¹³². Autant la loi confère à la puissance publique la prérogative d'exproprier, autant elle reconnaît à l'individu privé de sa propriété immobilière, le droit à ce que l'éviction soit réparée. Le paiement préalable d'un dédommagement s'impose du fait cette éviction.

B- LE DÉDOMMAGEMENT NÉCESSAIREMENT PRÉALABLE

La prise de possession du bien immobilier par la partie expropriante est subordonnée à un dédommagement préalable aux personnes expropriées. Ce mécanisme répond à des motifs impérieux d'intérêt général et est assorti de la garantie du droit à une indemnité juste et préalable (1) autant que la loi donne à ce principe une large portée qui implique que le bien exproprié soit évalué (2).

1) Le droit à une indemnité juste et préalable

L'éviction du droit de propriété ouvre droit à une indemnité, avant toute expropriation. Des instruments juridiques consacrent que la privation de la propriété pour cause d'utilité publique ne peut s'opérer que contre le paiement d'un juste et préalable dédommagement¹³³. Il en résulte que la personne expropriée est reconnue avoir subi un préjudice résultant du dommage¹³⁴ qu'a causé l'expropriation, dont il convient de déterminer la nature. Le préjudice résultant de l'atteinte à la propriété est, aux termes du code foncier, de type matériel. Il est posé le principe selon lequel l'indemnité *juste* allouée par l'expropriant doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation¹³⁵. Les caractères direct et certain¹³⁶ révèlent l'établissement, pour le premier, du lien de causalité entre le préjudice et la privation de la propriété (un fait), de sorte que les conséquences matérielles doivent être en relation directe avec l'expropriation ; et, pour le second, de la matérialité ou de l'effectivité du préjudice¹³⁷. Le préjudice certain est déterminé ou doit être déterminable, et ne peut être mis en doute¹³⁸. Il

¹³² Affaire *Gnambakpo Justin c/ Hounkpatin Adèle*, Cour Suprême, Chambre administrative, n° 9/CA, 06 mars 1998 : « La présence d'un acte administratif dans un contentieux judiciaire ne suffit pas toujours pour déterminer la compétence du juge administratif, surtout lorsqu'il s'agit d'un conflit ayant trait au droit de propriété. C'est l'objet de l'instance, plus précisément la demande du requérant qui permet de déterminer le juge compétent. Il s'agit bel et bien de différend de droit purement privé dont le règlement relève de la compétence du juge judiciaire ».

¹³³ Article 22, Constitution ; article 211, CFD.

¹³⁴ Les termes préjudice et dommage en responsabilité civile ne sont pas interchangeable, même si la tendance les utilise souvent de manière indifférenciée. Le préjudice est le résultat du dommage, autrement dit, le dommage est « la lésion subie » et le préjudice est « la conséquence de la lésion ». P. DELEBECQUE et F.-J. PANSIER, *Droit des obligations : responsabilité civile, délit et quasi-délit*, LexisNexis, Coll. Objectif droit, 6^e éd., 2014, p. 79.

¹³⁵ Article 234, CFD.

¹³⁶ P. CONTE et P. MAISTRE du CHAMBON, *La responsabilité civile délictuelle*, PUG, 2002, p. 43 et p. 132 et s.

¹³⁷ P. BRUN, *Responsabilité civile extracontractuelle*, LexisNexis, Coll. Manuel, 3^e éd., 2014, p. 121.

¹³⁸ R. GUILLIEN et J. VINCENT (s.l.d.), *Lexique des termes juridiques*, D., 14^e éd., Paris, 2003, p. 95.

existe au moment de son appréciation pour être indemnisé. Pour Pradel, la certitude est une composante indispensable au préjudice indemnisable en ce qu'elle constitue en quelque sorte son « certificat d'authenticité »¹³⁹. Le préjudice est actuel, mais peut être futur s'il est déterminable. En revanche, le préjudice éventuel comme celui moral¹⁴⁰ ne sont pas indemnisables. Cette exclusion ne méconnaît nullement le principe de l'indemnisation juste dès lors que l'exigence de réparation intégrale est respectée, qui prend en compte la valeur vénale du bien exproprié et des indemnités s'apparentant à ce type de préjudice. Néanmoins, les personnes expropriées peuvent en être affectées, comme elles estiment, la plupart du temps, l'indemnisation très en-deçà de la valeur réelle de leur bien¹⁴¹.

Le préjudice comprend toutes les conséquences juridiques¹⁴² qui portent atteinte au droit de propriété, et qui sont indemnisables¹⁴³. Il consiste en l'accomplissement d'acte matériel de dépossession (physique) du propriétaire de son bien immobilier, et la prise de possession par l'expropriant. En d'autres termes, le propriétaire n'a plus l'usage et encore moins, la maîtrise sur son bien qui sort de son patrimoine.

Des principes gouvernent l'indemnisation en valeur entendue comme la somme d'argent attribuée au propriétaire qui supporte une atteinte à son droit de propriété. Elle est versée préalablement à l'expropriation qui porte atteinte au droit de propriété et cherche à rééquilibrer les intérêts. Dans le cas d'une privation de propriété qui aurait lieu sans le versement d'une indemnisation, le juge pourra demander le versement d'une indemnité en compensation, et si cette privation a causé un préjudice matériel, il pourra fixer une indemnité complémentaire destinée à le réparer¹⁴⁴. En réalité, l'indemnisation et la réparation sont des sanctions opposées dans leurs principes de fonctionnement, mais elles peuvent être associées dans leurs réalisations¹⁴⁵. En tout état de cause, le principe en cas de privation de propriété demeure un droit à une indemnisation, et conformément au principe d'indemnité juste, une indemnité doit être allouée à tous ceux dont les intérêts sont directement lésés par l'expropriation. Ce qui

¹³⁹ X. PRADEL, *Le préjudice dans le droit civil de la responsabilité*, LGDJ, thèse Paris I, Paris, 2004, p. 189.

¹⁴⁰ Du fait de l'utilité publique, la douleur morale attachée à la perte forcée du bien disparaît.

¹⁴¹ « Réquisitoire contre la mercantilisation excessive du contentieux de la réparation devant la Cour européenne des droits de l'Homme », J-F. FLAUSS à propos de l'Arrêt *Beyeler c/ Italie*, 28 mai 2002, D., 2003, p. 227. Du même auteur, « Le contentieux de la réparation devant la Cour européenne des droits de l'Homme : Eldorado pour les victimes et fonds de commerce pur les conseils ? », in *Mélanges Sortais*, Bruylant, 2002, p. 179.

¹⁴² A. CHEYNET-de-BEAUPRÉ, « L'expropriation pour cause d'utilité privée », *JCP*, G, I, 2005, p. 144.

¹⁴³ X. PRADEL, *Le préjudice dans le droit civil de la responsabilité*, op. cit., p. 10 et s.

¹⁴⁴ Décision n° 2012-275 QPC du 28 septembre 2012, cons. 6, JO du 29 septembre 2012, p. 15375 ; Civ. 3^e, 8 juin 2012, n° 12-40.029 : Bull. civ. III, n° 91.

¹⁴⁵ S. GILBERT, « Réforme du Code de l'expropriation – Une codification « à droit constant », *JCP*, G, 2015, p. 178 ; P. BON, « D'un Code de l'expropriation à l'autre », *RFDA*, Paris, 2015, p. 293 ; P. TIFINE, « Le nouveau Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : une réforme cosmétique plutôt qu'une réforme de fond », *RDI*, Paris, 2015, p. 281.

couvre en particulier les préjudices subis par les titulaires de droits réels éteints par le transfert de propriété. L'indemnité comprend une indemnité principale¹⁴⁶ correspondant à la valeur vénale du bien exproprié à la date de la décision judiciaire d'indemnisation, c'est-à-dire le prix le plus probable auquel ce bien serait vendu dans des conditions normales, et non à la valeur du bien de remplacement ou au prix de revient du bien exproprié¹⁴⁷.

Pour garantir les droits des propriétaires expropriés, une dimension temporelle est retenue : *préalable* dédommagement. Ce qui signifie que la prise de possession par l'expropriant est subordonnée au versement, avant tout, d'une indemnité. Ce mécanisme répond à la garantie des droits des propriétaires. Ainsi, une prise de possession sans le versement préalable d'une indemnité ou sans l'accord du propriétaire¹⁴⁸ est irrégulière et sanctionnée sur le fondement d'une voie de fait. Dans le cas d'une dépossession imparfaite, le propriétaire bénéficie d'un droit à obtenir réparation par la seule constatation de la voie de fait¹⁴⁹. Le caractère préalable de l'indemnité concerne aussi le mode de paiement de l'indemnité. Par exemple, le paiement par la remise d'obligations pourrait remplacer un paiement en numéraire à partir du moment où l'essentiel de la valeur d'échange avait pu s'opérer au jour envisagé pour le transfert de propriété¹⁵⁰. En conséquence, si le paiement en numéraire ne conditionne pas le caractère préalable de l'indemnité, une compensation par la remise en nature d'un autre bien serait bien imaginable¹⁵¹. Néanmoins, elle devrait nécessiter l'accord du propriétaire puisqu'une telle substitution pourrait tout de même lui causer un préjudice direct et certain inattendu. En outre, ce bien devrait avoir une valeur équivalente, et cela nécessite qu'il soit évalué.

2) *L'impératif d'évaluation dans l'objectif d'équilibre*

En raison de la dépossession foncière, la juste et préalable indemnité fait appel à la notion d'équilibre, donc de balance des intérêts. Cela soulève la question de la méthode pour y parvenir. L'indemnisation, enjeu central, relève d'une appréciation subjective des parties et du juge, devenus des experts fonciers chargés de mettre en œuvre des règles strictes d'encadrement. L'expropriation présente en effet un grand nombre de spécificités tenant à son

¹⁴⁶ Les indemnités accessoires couvrent l'intégralité des autres charges financières résultant de l'expropriation : indemnités de dépréciation du surplus, de déménagement, de licenciement, etc.

¹⁴⁷ M. HUYGHE, « Expropriation pour cause d'utilité publique – Procédures particulières – Principes d'indemnisation », *JurisClasseur* Encyclopédie des Huissiers de justice, 16 janvier 2018, § 127.

¹⁴⁸ Il peut s'agir d'un désaccord entre le propriétaire et l'Administration sur le montant de l'indemnisation.

¹⁴⁹ M-E. ROUJOU de BOUBÉE, *Essai sur la notion de réparation*, LGDJ, thèse Toulouse I, 1973, p. 209 s.

¹⁵⁰ A. CHEYNET-de-BEAUPRÉ, op. cit., p. 225.

¹⁵¹ A. BÉNABENT, *Nouvelle prestation compensatoire en nature : compatibilité avec la Convention ?*, D., 2001, p. 1036.

objet mais également à l'intervention tant des autorités administratives que judiciaires. Dans cette procédure, la manière dont l'indemnisation est mise en œuvre présente des enjeux essentiels qui tiennent au fait que cette indemnisation, qui conditionne la prise de possession du bien exproprié, présente des particularités propres à la procédure d'expropriation¹⁵². L'évaluation de l'indemnité peut par exemple être décidée par les parties ou à défaut, être appréciée souverainement par le juge.

Il paraît invraisemblable et exagéré en réalité de laisser croire que les parties peuvent décider de l'évaluation de l'indemnité. Car, il revient à une commission de se porter sur les lieux pour procéder à l'évaluation des indemnités d'expropriation¹⁵³, « après avoir entendu les personnes intéressées dûment convoquées par la voie administrative », article 228, CFD. Ainsi, la loi fait seulement obligation d'entendre les personnes expropriées sur leurs prétentions et non à ceux-ci de décider de l'évaluation de l'indemnité. Sur cet aspect de l'écoute, il convient de préciser que la commission n'associe pas forcément les populations concernées à l'évaluation, elle fixe unilatéralement le montant et invite les populations concernées à y adhérer¹⁵⁴. Parfois, les dédommagements se paient dans années plus tard, et des dossiers se retrouvent en contentieux pendant que d'autres sont toujours en attente d'être traités¹⁵⁵. Cette situation est bien la preuve que l'évaluation de l'indemnité doit se faire d'accord parties, suivant le principe selon lequel l'indemnité doit être juste et équitable, basée sur la bonne foi réciproque du propriétaire et de l'Administration, sans risques de pression redoutés à ce stade¹⁵⁶. Il doit ainsi être recherché, autant que possible, l'équité basée sur un meilleur « équilibre entre l'intérêt public et ceux qui sont affectés par l'expropriation », en tenant compte de circonstances qui y sont liées¹⁵⁷. Une proposition unilatérale, non convenue par toutes les parties, ne prendrait sûrement pas en compte l'ensemble des attentes et porterait atteinte au caractère juste de l'indemnité. En cas de contestation, le juge pourrait être saisi pour procéder à l'évaluation.

¹⁵² J-B. AUBY, « L'inconstructibilité », in Actes du colloque, *Un droit inviolable et sacré, la propriété*, 13 et 14 novembre 1989 à Paris, ADEF, Paris, 1991, p. 221.

¹⁵³ Commission interministérielle chargée de l'indemnisation des propriétaires, arrêté n° 3779-c/MEF/DC/SGM/ SP/093SGG16 du 18 novembre 2016.

¹⁵⁴ En 2016, les propriétaires expropriés des domaines devant abriter l'aéroport international de Glo-Djigbé à Calavi, ont crié au scandale vu le prix au mètre carré fixé par l'Etat pour le dédommagement.

¹⁵⁵ En 2018, la commission interministérielle était face à la presse dans l'objectif de faire le point des opérations de dédommagement des personnes affectées par le Projet de construction de l'aéroport : 6. 976 personnes sont recensées pour bénéficier de dédommagement ; 2. 332 dossiers sont enrôlés dont 1. 559 effectivement étudiés ; 679 dossiers font l'objet de réclamation et de contentieux et classés dans la rubrique des dossiers litigieux ; 94 dossiers sont toujours en attente de traitement (Point présenté par Monsieur Bernard Zannouda, chargé de mission du préfet de l'Atlantique).

¹⁵⁶ H. PAULIAT, *Le droit de propriété dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat*, op. cit., pp. 144 et 145.

¹⁵⁷ « L'usage courant qui est fait de la propriété ; l'historique de la propriété ; son mode d'acquisition et/ou de son usage ; la valeur marchande de la propriété ; l'importance de l'investissement direct de l'Etat ou de la collectivité territoriale ; de subventions ou augmentations de capital en liaison avec la finalité de l'expropriation », article 212, CFD.

Le juge apprécie souverainement et fixe l'indemnité d'après la consistance des biens, en considération « 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 »¹⁵⁸. Pour permettre une fixation juste de l'indemnité, des renseignements complémentaires peuvent s'avérer indispensables. A cet égard, une enquête préliminaire est faite et un dossier y relatif est déposé à la mairie. En d'autres termes, le décret ou l'arrêté de cessibilité, publié au Journal Officiel et dans un journal d'annonces légales ou un journal en tenant lieu, frappe d'expropriation, tous les immeubles situés dans le périmètre concerné et compris dans le plan y annexé ou les droits réels immobiliers auxquels l'expropriation est applicable, sans qu'il soit besoin d'énumérer individuellement les terrains autres que ceux immatriculés ou cadastrés ou faisant l'objet de titre de concession ou de location domaniale, que l'enquête aurait révélés¹⁵⁹. La prise en considération de l'ensemble de ces éléments est une garantie qui devrait permettre l'attribution d'une indemnité totalement intégrale et assurément préalable, qui est le minimum garanti au propriétaire foncier évincé. Ainsi, le non respect des principes d'expropriation relève de l'arbitraire sanctionné par la Cour constitutionnelle dont le juge est chargé de contrôler l'existence d'une indemnité juste et préalable, en conséquence de « la compensation du préjudice subi, évalué au jour du transfert de propriété »¹⁶⁰.

CONCLUSION

La réflexion sur l'expropriation pour cause d'utilité publique à l'épreuve du droit de propriété foncière, droit fondamental, avait pour objectif de déterminer si le caractère fondamental du droit propriété pouvait résister à la force de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il est apparu à l'issue des développements que l'expropriation est une entrave au droit de propriété foncière à plusieurs égards. En premier lieu, si le concept fondamental est utilisé pour désigner le droit de propriété, et le caractère absolu pour le qualifier, le fondement de l'intérêt général semble avoir raison pour justifier une atteinte au droit de propriété qui bénéficie pourtant d'un panel assez large d'instruments juridiques de protection. En second lieu, l'expropriation est une mesure d'ordre public qui consume la flamme longtemps entretenue du droit de propriété. D'une part, elle remplit une mission de développement au profit de tous, face à laquelle un droit

¹⁵⁸ Article 234 alinéa 2, CFD.

¹⁵⁹ Article 224, CFD ; P. YOLKA, « Le code général de la propriété des personnes publiques », *JurisClasseur Propriétés publiques*, LexisNexis, Paris, 2014, p. 254.

¹⁶⁰ H. CAPITANT, F. TERRÉ et Y. LEQUETTE, *Les arrêts de la jurisprudence civile*, D., coll. « Grands arrêts », Tome 1, 12^e éd., Paris, 2007, p. 14-25.

individuel s'efface¹⁶¹. D'autre part, elle est une procédure devenue une prérogative constitutionnelle qui confère sa justification au rétrécissement du droit de propriété. Logiquement, on en déduit que le droit de propriété foncière n'est pas si absolu et il ne semble pas non plus qu'il soit si sacré et inviolable¹⁶².

Pour conférer à l'atteinte un semblant d'équilibre dans ses conséquences, le législateur a mis en place des règles très précises pour encadrer l'expropriation. D'abord, la dépossession foncière doit être compensée par un dédommagement. Ensuite, ceci doit être intégral et couvrir toutes les conséquences juridiques de l'atteinte. Enfin, il doit être techniquement préalable et justement évalué. Pourtant, dans les faits, tout ne se passe pas comme la loi a prescrit, puisque le dédommagement ne répond pas généralement aux attentes des personnes expropriées¹⁶³. Au final, la consécration du droit de propriété comme un droit fondamental et absolu n'est qu'un leurre et l'expropriation reste incontestée et sûrement pour longtemps encore.

La perspective qui devrait logiquement s'ouvrir est de réexaminer les règles de correction de l'atteinte au droit de propriété par une modélisation du dédommagement qui va au-delà de ce que les propriétaires expropriés sont en droit d'attendre de la part de l'Etat. Cela doit passer par une réforme de la loi, et les critères de modélisation, qui n'ont pas pu être approfondis ici en raison de l'orientation du sujet, sont à prospecter.

¹⁶¹ J.-F. LACHAUME et H. PAULIAT, « Le droit de propriété est-il encore un droit fondamental ? », *op. cit.*

¹⁶² C. CHAVELET, « Le point de vue des expropriés », in Association pour le développement et la diffusion des études foncières ADEF, Actes du colloque *Un droit inviolable et sacré, la propriété*, 13 et 14 novembre 1989 à Paris, Paris, 1991, p. 165.

¹⁶³ *Idem.*