

# DECISION DCC 06 - 126

*Date : 1<sup>er</sup> Septembre 2006*

*Requérant : AKLE Paul Joseph et consorts*

*Contrôle de conformité*

*Décrets*

*Expropriation et réquisition*

*Conformité*

## ***La Cour Constitutionnelle,***

Saisie d'une requête du 30 mars 2006 enregistrée à son Secrétariat le 03 avril 2006 sous le numéro 0753/046/REC, par laquelle Messieurs Joseph Paul AKLE, Marcellin FAGBOHOUN, Idelphonse TOGNIBO et Faïssou FAGBOHOUN, « tous représentants permanents de la Continentale des Pétroles et d'Investissements (CPI-SA) au sein du Conseil d'Administration de la SONACOP-SA sollicitent l'annulation du Décret n° 2006-077 du 06 mars 2006 » ;

Saisie d'une autre requête du 03 avril 2006 enregistrée à son Secrétariat le 04 avril 2006 sous le numéro 0757/048/REC, par laquelle Monsieur Séfou L. FAGBOHOUN, Président Directeur Général de la Continentale des Pétroles et d'Investissements, forme également un « recours en inconstitutionnalité du Décret n° 2006-077 du 06 mars 2006 portant réquisition des dépôts et des stations-service gérés par la SONACOP-SA. » ;

Saisie d'une lettre du 09 juin 2006 enregistrée à son Secrétariat le 12 juin 2006 sous le numéro 1232/094/REC, par laquelle Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN demande à la Haute Juridiction de déclarer contraire à la Constitution la décision de reconduction par le Gouvernement de la réquisition des dépôts et des stations-service gérés par la SONACOP-SA ;

**VU** la Constitution du 11 décembre 1990 ;

**VU** la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;

**VU** le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Où le Conseiller Clotilde MEDEGAN NOUGBODE  
en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

**Considérant** que les trois recours portent sur le même objet et tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

**Considérant** que les requérants exposent que dans le cadre de la libéralisation du secteur pétrolier national et du désengagement de l'Etat de la SONACOP, le Gouvernement béninois, jusque-là unique propriétaire de la SONACOP, a, par Décret n° 99-239 du 14 mai 1999, procédé à sa transformation en Société Anonyme et à l'ouverture de son capital selon la répartition suivante : Etat 35 %, Personnel 10 %, Investisseurs privés 55 % ; qu'aux termes de la procédure d'appel d'offres international n° 0280/MPREPE/CTD/CSFOD du 02 juillet 1998 lancé par le Gouvernement afin de sélectionner le ou les investisseurs privés attributaires des 55 % du capital de la SONACOP, il a été retenu la meilleure proposition qui est celle de la CPI ; qu'ils soutiennent que, « devenue une société privée, la SONACOP-SA en raison de sa nouvelle forme est désormais régie par les dispositions du traité de l'OHADA, notamment celles de l'Acte Uniforme du 17 avril 1997 relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique et par de nouveaux statuts. » ; qu'ils allèguent que dans la convention de cession d'avril 1999, « l'Etat béninois, s'est entre autres engagé à maintenir vis-à-vis du cessionnaire et de la Société Anonyme issue de la privatisation de la SONACOP, les conditions d'exploitation conformes aux principes de liberté de gestion des entreprises industrielles et commerciales dans le respect de la législation et de la réglementation en vigueur en République du Bénin » ; qu'ils ajoutent que l'Etat a également précisé dans le même document qu'il n'a pas l'intention de procéder à une nationalisation future ou à une prise en charge par lui de sa participation, de celle du personnel dans la SONACOP privatisée ; qu'en tout état de cause, « toute mesure d'expropriation ne saurait intervenir que selon les procédures prévues par la loi et la Constitution de la République du Bénin, moyennant une juste et équitable rémunération » ; que les requérants affirment que « de façon incontestable et évidente », l'Etat béninois n'a respecté aucun de ses engagements, occasionnant ainsi à la SONACOP, de sérieuses difficultés d'approvisionnement, dont la pénurie de produits pétroliers observée sur tout le territoire national ; que c'est dans cette atmosphère que « l'Etat béninois, non satisfait de ses immixtions à outrance et intimidations dans la gestion de la SONACOP-SA, a cru devoir prendre le décret querellé » ; que ledit décret qui a

été édicté dans un but de règlement de compte politique porte la marque d'une atteinte manifeste au droit de propriété privée de la CPI et doit de ce fait encourir annulation sur deux points à savoir : l'absence de nécessité d'une part et l'absence de l'indemnisation juste et préalable d'autre part ; qu'en ce qui concerne l'absence de nécessité, Messieurs Joseph Paul AKLE, Marcellin FAGBOHOUN, Idelphonse TOGNIBO et Faïssou FAGBOHOUN estiment que : « ...le droit de propriété entendu comme celui de la propriété privée est garanti par toutes les Constitutions du monde ; que ce droit n'étant pas absolu, le législateur ou le pouvoir exécutif peut en limiter la jouissance notamment en cas d'expropriation ou de réquisition ; que les articles 22 de la Constitution et 14 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples déterminent avec précaution la finalité des atteintes au droit de propriété privée ; que le premier la conditionne à "l'utilité publique" alors que le second exige "la nécessité publique" ou "l'intérêt général de la collectivité" ; que seul l'intérêt général devrait justifier l'atteinte au droit de la propriété privée ; qu'il est incontestable que les 55 % détenus par la CPI dans le capital de la SONACOP-SA constituent la propriété privée de ladite société... ; que la nécessité devrait s'induire de ce qu'aucune solution autre que la réquisition n'était envisageable pour résoudre le prétendu problème de pénurie de produits pétroliers... ; qu'à supposer même qu'il y avait pénurie chronique de produits pétroliers, l'Etat béninois, actionnaire et cédant, devrait conformément à son engagement, apporter son soutien et son assistance à la SONACOP-SA... ; que la réquisition intervenue dans ces conditions et contexte poursuit des objectifs inavoués ; qu'en conséquence, le Décret portant réquisition des dépôts et des stations-service gérés par la SONACOP-SA non justifié par l'urgence ni par la nécessité publique doit être annulé de ce chef » ; qu'en ce qui concerne l'absence d'indemnisation juste et préalable, ils allèguent que « même une situation de pénurie avérée de produits pétroliers n'exonère pas le Gouvernement de l'obligation de respecter la loi fondamentale que le Peuple béninois s'est librement donnée... ; que la Cour Constitutionnelle... garante de ladite loi...a toujours déclaré contraires à la Constitution les atteintes au droit de propriété privée dès lors qu'elles ne sont pas assorties d'une indemnisation juste et préalable... ; qu'en l'espèce la CPI-SA aurait dû obtenir une juste et préalable compensation proportionnelle à la perte de son droit de jouissance des dépôts et stations-service gérés par la SONACOP-SA... ; qu'il est incontestablement avéré qu'aucune indemnisation préalable à la réquisition n'a été prévue ni versée à la CPI-SA... ; que n'ayant pas été indemnisée justement et préalablement à la réquisition, la CPI-SA est en droit d'obtenir l'annulation du décret litigieux de ce seul chef » ; qu'ils demandent en conséquence à la Cour de déclarer ledit décret contraire aux articles 22 de la Constitution et 14 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ; de dire et juger que le préjudice subi à cette occasion par la CPI-SA donne droit à réparation ; que ladite réparation correspond au manque à gagner subi par la CPI-SA, actionnaire privé majoritaire de la

SONACOP-SA à partir de la date d'effet du Décret n° 2006-077 soit le 06 mars 2006 jusqu'à cessation effective de la réquisition ;

**Considérant** que Monsieur Séfou L. FAGBOHOUN ajoute que « dans le préambule de la Constitution, le Peuple béninois a clairement réaffirmé son opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'**arbitraire**, la dictature, l'**injustice**, la corruption, la concussion... ; que la réquisition contenue dans le décret querellé est arbitraire et qu'aucun texte de loi, même pas l'Acte Uniforme de l'OHADA, ne donne un tel droit ou pouvoir à un associé fut-il l'Etat » ; qu'en conséquence, « il échet pour la Cour de dire et juger que ledit décret est contraire à la lettre et à l'esprit du préambule de la Constitution...et à l'article 22 de la Constitution » et « en raison de l'urgence et du péril en la demeure, d'ordonner avant dire droit, le sursis à exécution du décret querellé » ;

**Considérant** que Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN soutient quant à lui : « ...l'Etat béninois a changé le statut juridique de la SONACOP-SA qui devient une société entièrement régie par le droit privé notamment le droit OHADA...Bien qu'usant de ce statut de société commerciale régie par l'Acte Uniforme OHADA relatif aux sociétés commerciales et au groupement d'intérêt économique, la SONACOP-SA à travers les dépôts et les stations-service a fait l'objet d'une réquisition du gouvernement de Monsieur Mathieu KEREKOU par Décret n° 2006-077 du 06 mars 2006. Au cours du Conseil des Ministres extraordinaire du 02 juin 2006, le gouvernement de Monsieur Boni YAYI a renouvelé cette même réquisition... Cette forme de réquisition opérée par les deux gouvernements constitue des sujétions qui se définissent de manière générale comme l'obligation que l'Administration peut imposer à des particuliers dans un but d'intérêt public. En se plaçant dans ce contexte des sujétions, ce domaine relève de la loi comme le dispose l'article 98 alinéa 1 de la Constitution... De ce fait, le comportement des gouvernements de Monsieur Mathieu KEREKOU et Boni YAYI viole l'article 125 alinéa 1 de la Constitution dans la mesure où cette décision n'est basée sur aucune règle du pouvoir législatif comme le dispose l'article 98 de la Constitution » ; qu'il invite par conséquent la Haute Juridiction « à rendre cette décision....contraire à la Constitution en vue de sécuriser les biens privés notamment le droit de la propriété au BENIN » ;

**Considérant** qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement déclare : « Suite à l'accord de Crédit n° 2727 BEN relatif au programme d'ajustement structurel signé le 08 juin 1995 entre la République du Bénin et l'Association Internationale de Développement, le Gouvernement du Bénin a décidé d'ouvrir aux investisseurs privés le capital de la Société Nationale de Commercialisation des Produits Pétroliers (SONACOP), alors société d'Etat. Ainsi, 55 % des

actions de cette société ont été cédés à la Continentale des Pétroles et d'Investissements (CPI) suivant convention du 02 avril 1999 et la SONACOP transformée par décret n° 99-239 du 14 mai 1999 en société anonyme unipersonnelle. Comme la SONACOP, Société d'Etat, le faisait par le passé, la SONACOP-SA continue de jouir du monopole de la vente à l'Etat des produits pétroliers. Une pénurie de produits pétroliers observée dans les stations-service au cours du dernier trimestre de l'année 2005 et devenue chronique en février 2006 risquait de paralyser le fonctionnement de l'Administration surtout à une période très sensible, celle de l'élection présidentielle de mars 2006. Cette situation a amené le Gouvernement à prendre deux décrets : le Décret n° 2006-077 du 06 mars 2006 portant réquisition des dépôts et stations-service gérés par la SONACOP-SA ; le Décret n° 2006-118 du 23 mars 2006 portant nomination de Monsieur René KPOMALEGNI en qualité d'Administrateur provisoire de la SONACOP-SA. Il ne s'agit donc à n'en point douter, de mesure d'expropriation telle qu'elle est spécifiée à l'article 6.6 alinéa 2 de la convention de cession du 02 avril 1999, l'expropriation s'entendant de l'acquisition définitive par l'Administration de la propriété d'un bien privé à l'amiable ou par voie d'autorité moyennant une indemnité préalable devant couvrir l'intégralité du préjudice subi du fait de cette dépossession. Il s'agit plutôt d'une réquisition qui du reste est clairement spécifiée à l'article 1<sup>er</sup> du Décret n° 2006-077 du 06 mars 2006 : « Pendant une période de quatre-vingt-dix (90) jours renouvelable, les dépôts de produits pétroliers gérés par la Société Nationale de Commercialisation des Produits Pétroliers (SONACOP-SA) et les stations-service de la même société sont réquisitionnés sur toute l'étendue du territoire national ». La réquisition est un procédé par lequel l'Administration, en cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles, contraint des particuliers (personnes physiques ou morales) à fournir des prestations de services, l'usage de biens immobiliers ou la propriété de biens mobiliers dans un but d'intérêt général. Dans le cas de l'espèce, le Gouvernement, pour éviter la paralysie du fonctionnement de l'Administration, dont l'approvisionnement en produits pétroliers est assuré exclusivement par la SONACOP-SA, a dû recourir à cette mesure. Si le principe de l'indemnisation est retenu aussi bien en cas d'expropriation qu'en matière de réquisition, son caractère préalable ne s'applique que pour l'expropriation. La réquisition, en raison de l'urgence pour l'Administration à agir, ne peut s'accommoder du paiement préalable d'une indemnisation. A cet égard, il apparaît que l'article 22 de la Constitution n'est applicable qu'en matière d'expropriation. » ;

**Considérant** que les articles 22 de la Constitution et 14 de la Charte Africaine disposent respectivement : « *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 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.* » ; qu'il en découle que le droit de propriété est un droit absolu qui doit être garanti contre toute atteinte ; que cependant l'Etat peut y porter atteinte dans certaines circonstances particulières moyennant indemnisation ;

**Considérant** que l'expropriation et la réquisition constituent deux modes de cession forcée des biens des particuliers au profit de la collectivité publique ; que l'expropriation est **une acquisition de propriété** par acte de l'autorité publique ; qu'en effet, l'expropriation pour cause d'utilité publique opère transfert de propriété d'un immeuble d'un particulier à l'Etat **dans un but d'utilité publique et moyennant une indemnité juste et préalable** ; que la réquisition quant à elle **est une opération unilatérale par laquelle l'autorité administrative contraint des particuliers – personnes physiques ou morales** – à fournir, soit à des personnes publiques, soit à des personnes privées, des prestations de service, l'usage de biens immobiliers ou la propriété de biens mobiliers, **en vue de la satisfaction de besoins exceptionnels et temporaires reconnus d'intérêt général dans des conditions définies par la loi** ; qu'ainsi : « peuvent être requis pour les besoins d'un pays les services des entreprises et des personnes, la propriété ou l'usage de tous les biens à l'exception de la propriété des meubles par nature de même que les entreprises ; qu'à la différence de l'indemnité d'expropriation, **l'indemnité de réquisition est réglée postérieurement à la réquisition.** » ;

**Considérant** qu'il résulte des éléments du dossier que le gouvernement par Décret n° 2006-077 du 06 mars 2006 a réquisitionné les dépôts des produits pétroliers gérés par la SONACOP SA et les stations-service de la même société sur toute l'étendue du territoire national ; que par Décret n° 2006-251 du 02 juin 2006 le gouvernement a renouvelé ladite réquisition ; qu'en affirmant dans sa réponse à la mesure d'instruction de la Cour, « ...**Si le principe de l'indemnisation est retenu aussi bien en cas d'expropriation qu'en matière de réquisition, son caractère préalable ne s'applique que pour l'expropriation. La réquisition, en raison de l'urgence pour l'Administration à agir, ne peut s'accommoder du paiement préalable d'une indemnisation** », le Président de la République reconnaît de façon explicite le droit à indemnisation du propriétaire des biens objet de la réquisition ; qu'en conséquence, il échet de dire et juger qu'il n'y a pas violation de la Constitution ;

**DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>** : Il n'y a pas violation de la Constitution.

**Article 2-** : La présente décision sera notifiée à Messieurs Joseph Paul AKLE, Marcellin FAGBOHOUN, Idelphonse TOGNIBO, Faïssou FAGBOHOUN, Séfou L. FAGBOHOUN, Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, au Président de la République et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt sept septembre deux mille six,

Madame	Conceptia	D. OUINSOU	Président
Messieurs	Idrissou	BOUKARI	Membre
	Pancrace	BRATHIER	Membre
	Christophe	KOUGNIAZONDE	Membre
Madame	Clotilde	MEDEGAN NOUGBODE	Membre
Monsieur	Lucien	SEBO	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

*Clotilde MEDEGAN NOUGBODE.-*

*Conceptia D. OUINSOU.-*