

DECISION DCC 07-175

Date : 27 Décembre 2007
Requérant : WELE Oboubé Jeanne et consorts

Contrôle de conformité
Décisions administratives
Exécution des décisions de justice
Violation de la constitution
Article 35 de la constitution

La Cour Constitutionnelle,

Saisie des requêtes des 15, 16, 17, 29 octobre, 20 et 27 novembre 2007 enregistrées respectivement à son Secrétariat les 16, 17, 22, 29 octobre, 20 et 29 novembre 2007 sous les numéros 2345/161/REC, 2357/164/REC, 2392/168/REC, 2436/172/REC, 2567/184/REC, 2618/189/REC par lesquelles Mademoiselle Jeanne Oboubé VELE et Messieurs Georges Constant AMOUSSOU, Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, Nestor HOUNGBEDJI, Armand HODONOU, Urbain Stanislas AMEGBEDJI forment un recours en inconstitutionnalité de la décision du Conseil des Ministres du 10 octobre 2007 relative à la suspension de l'exécution des décisions de justice rendues en matière domaniale en milieu urbain ;

- 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 Monsieur Jacques MAYABA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que les requérants soutiennent que la décision du Conseil des Ministres ordonnant la suspension de l'exécution des décisions de justice en milieu urbain viole les articles 22, 26, 34, 35, 59, 98, 125, 126, 127, 131 de la Constitution, 1, 2, 3 de la Loi n° 2001-37 du 27 août portant organisation judiciaire en République du Bénin ; que certains d'entre eux affirment que cette décision du Conseil des Ministres s'analyse comme une véritable dépossession du citoyen de son droit de propriété consacré par l'article 22 de la Constitution ; qu'en effet le plaideur aux termes d'une procédure contradictoire devant une juridiction se voit reconnaître son droit de propriété mais ne peut pas jouir de ce droit ; qu'ils dénoncent par ailleurs l'immixtion du pouvoir exécutif dans le judiciaire au mépris du principe de la séparation des pouvoirs édicté par la Constitution en ses articles 125 et 126 ; qu'ils estiment qu'en décidant de surseoir à l'exécution des décisions de justice devenues définitives, le gouvernement s'ingère dans le fonctionnement de la justice et se permet de remettre en cause les décisions rendues ; qu'ils déclarent que la concertation annoncée entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif en vue de trouver les voies d'une exécution amiable des décisions de justice apparaît également comme une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs dans la mesure où elle vise à apprécier le fonctionnement du judiciaire et à lui imposer des sujétions que le constituant n'a pas prévues ; que selon ces requérants l'exécution des décisions de justice fait partie intégrante du procès ; qu'ils allèguent par ailleurs que le gouvernement par cette décision incite les autorités chargées de l'exécution des décisions de justice à mépriser l'ordre constitutionnel et à violer les lois et règlements de la République ; qu'ils prétendent qu'en imposant par une simple décision au lieu d'une loi des restrictions au droit de jouissance des citoyens, le gouvernement viole les dispositions de l'article 98 de la Constitution ; qu'ils expliquent qu'aux termes de l'article 59 de la Constitution le gouvernement est plutôt tenu de prêter main forte à l'exécution des décisions de justice au lieu de s'y opposer ;

Considérant que d'autres requérants ajoutent, tout en dénonçant la violation du principe de la séparation des pouvoirs, que le règlement du problème foncier au Bénin ne saurait se limiter à la suspension de l'exécution des décisions de justice mais devait surtout se préoccuper d'une réforme courageuse et juste de tout le système foncier à travers des textes législatifs cohérents et des procédures adéquates ; qu'ils soutiennent en outre que la décision du Conseil des Ministres porte atteinte au principe de l'Etat de droit et à celui de l'égalité de tous les citoyens devant la loi ; qu'ils précisent par ailleurs que conformément aux dispositions de l'article 147 de la Constitution aux termes desquelles les traités ou accords régulièrement ratifiés ont dès leur publication une autorité supérieure à celle des lois le Bénin qui a ratifié le traité de l'OHADA est tenu de prêter main forte à l'exécution des décisions de justice sous peine d'être condamné à des dommages intérêts ;

Considérant qu'à l'appui de leurs prétentions, les requérants rappellent la jurisprudence de la Haute Juridiction sur le principe de la séparation des pouvoirs ; que par Décision DCC00-005 du 26 janvier 2000 la Cour a dit et jugé : « Considérant que la Constitution dispose en son article 125 alinéa 1 "Le Pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif" et en son article 126 alinéa 2 "Les juges ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi" et enfin en son article 59 "Le Président de la République assure l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice" ; qu'il résulte de la lecture combinée et croisée de ces dispositions que ni le législatif ni l'exécutif ne doivent s'immiscer dans l'exercice du pouvoir judiciaire » ; qu'ils concluent en demandant à la Cour de déclarer contraire à la Constitution la décision de suspension de l'exécution de toutes les décisions de justice ayant pour but les déguerpissements et les démolitions et d'ordonner la publication de la décision de la Cour dans les mêmes formes et conditions que la décision querellée ;

Considérant que les six 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 qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Secrétaire général du Gouvernement déclare : « ... La dualité juridique (droit coutumier et droit moderne) qui caractérise le foncier au Bénin et la très forte pression de nos populations sur la terre exacerbent de fréquents conflits domaniaux surtout en milieu urbain et périurbain ;

Pour le règlement de ces litiges domaniaux, les citoyens optent soit pour un règlement administratif devant les services compétents de l'administration publique, soit pour un règlement judiciaire devant les juridictions. Mais les décisions de justice qui sont rendues par nos Tribunaux et Cours créent beaucoup de frustrations chez la partie perdante en raison de l'analphabétisme ou de la méconnaissance des subtilités juridiques.

De plus les décisions de justice relatives aux litiges domaniaux interviennent pour la plupart plusieurs années voire décennies après la mise en valeur des parcelles de terrain querellées et ceci au mépris des règles de la prescription et des droits acquis.

Aussi, leur application donne-t-elle lieu à des démolitions massives de bâtiments souvent érigés en matériaux définitifs par des citoyens qui ont mis des années à économiser pour construire leurs maisons.

Ces déguerpissements sont souvent accompagnés d'actes de violence et d'affrontement avec les forces de l'ordre, faisant au passage des familles sans abri et au moment où ces dernières n'ont plus des moyens d'investir à nouveau dans la construction de bâtiment.

A cela s'ajoute le constat par tous que notre législation foncière comporte

beaucoup de lacunes en raison de la vétusté des textes écrits, de leur caractère laconique, de leur imprécision et de la souplesse de nos coutumes. De plus, les malversations et la corruption qui gangrènent les lotissements font de la terre un véritable objet de litige et d'insécurité.

C'est pourquoi, face à la recrudescence, ces dernières années, des déguerpissements dans nos principales villes (Cotonou, Calavi, Porto-Novo et Parakou et même Abomey) avec leur cortège de malheurs et d'actes antiéconomiques, le Gouvernement, soucieux de préserver la paix sociale et l'ordre public a entrepris plusieurs actions destinées notamment à créer un environnement juridique de sécurité foncière.

C'est ainsi que plusieurs acteurs ont été interpellés à travers des colloques et séminaires dont l'objectif final est l'élaboration d'un projet de loi à soumettre à l'examen de l'Assemblée Nationale.

Mais en attendant la finalisation de la dernière mouture de ce projet de loi sur le régime foncier urbain au Bénin et face aux sollicitations d'intervention, dont le Chef de l'Etat est quotidiennement l'objet sur la question de la part des populations, le Président de la République, dans son souci constant d'être à l'écoute permanente de ses concitoyens, a bien voulu inviter le Conseil des Ministres à prendre une mesure conservatoire pour préserver la paix sociale, l'ordre public et protéger les couches vulnérables de notre population.

Il ne s'agit pas donc d'une ingérence de l'Exécutif dans les affaires du pouvoir judiciaire d'autant plus que l'instruction du Conseil des Ministres est donnée au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme qui est chargé de prendre les dispositions requises pour faire respecter le sursis à exécution des décisions de justice.

En outre, pour éviter l'affrontement et les conséquences néfastes qui résultent des démolitions de bâtiments, le Conseil des Ministres a recommandé qu'il y ait une assise entre les représentants de l'Exécutif, du Législatif et du Judiciaire, pour réfléchir sur un mécanisme pacifique et équitable de règlement , des litiges domaniaux en milieu urbain.

" L'objectif du Gouvernement et du Chef de l'Etat est de construire une société de paix où les affrontements sont limités ou réduits, car il ne peut y avoir de développement sans un minimum de paix sociale.

Cette décision n'empêche pas non plus les tribunaux de statuer sur les litiges domaniaux, ni de rendre les décisions de justice à ce sujet. Elle ne viole donc pas le principe de la séparation des pouvoirs et ne constitue pas une injonction donnée aux juges du siège qui sont des leviers importants de notre système démocratique. D'un autre point de vue, cette mesure conservatoire ne viole pas le droit de la propriété foncière mais contribue à son renchérissement puisqu'il empêche pour le temps qu'il durera d'éviter l'arbitraire, la précipitation et les erreurs d'appréciation qui caractérisent souvent les démolitions.

Le Chef de l'Etat étant garant du respect de la légalité républicaine et de la Constitution ne peut cautionner la violation des textes dont il a souscrit au respect... » ;

Considérant que les articles 22, 59, 125 et 126 de la Constitution 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 Président de la République assure l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice* » ; « **Le Pouvoir Judiciaire est indépendant du Pouvoir Législatif et du Pouvoir Exécutif.**

Il est exercé par la Cour Suprême, les Cours et Tribunaux créés conformément à la présente Constitution » ; « **La justice est rendue au nom du Peuple Béninois.**

Les juges ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la loi... » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 59 précité de la Constitution le Président de la République assure l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice ; qu'à ce titre il doit veiller à ce que les décisions de justice soient exécutées dans l'intérêt général ; que c'est ce qui ressort de la formule exécutoire selon laquelle : « *"En conséquence, la République du Bénin mande et ordonne à tous huissiers ou agents légalement habilités sur ce requis de mettre ledit arrêt ou (jugement) à exécution, au procureur général près la Cour d'appel, au procureur de la République près le tribunal de première instance d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main forte lorsqu'ils en sont requis "* » ; qu'il en résulte que si le Président de la République ou un membre du gouvernement ou toute autre autorité administrative, en raison de circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public, est amené à refuser d'apporter son concours à l'exécution d'une décision de justice devenue définitive, il engage de ce fait la responsabilité de l'Etat qui est dès lors tenu d'indemniser le bénéficiaire de ladite décision ;

Considérant qu'en l'espèce, le Conseil des Ministres en sa séance du mercredi 10 octobre 2007, a décidé, suite à l'examen de la communication n° 1775/07 du Ministre de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière, de suspendre l'exécution des décisions de justice relatives aux litiges domaniaux en milieu urbain, décisions qui donnent lieu à des démolitions, destructions et casses inconsidérées d'habitations, et a instruit des membres du gouvernement à « l'effet de faire le point des importants cas de litiges domaniaux en milieu urbain pendant devant les juridictions afin qu'une suspension soit observée dans l'instruction desdits dossiers jusqu'à la mise en place d'un mécanisme adéquat de règlement » ; que de telles décisions

constituent une ingérence dans le fonctionnement normal du pouvoir judiciaire et donc une violation du principe de la séparation des pouvoirs consacrée par les articles 125 et 126 de la Constitution ; qu'il échet de dire et juger que le relevé n° 35 des décisions prises par le conseil des Ministres en sa séance du mercredi 10 octobre 2007, en ce qui concerne l'exécution des décisions de justice rendues en matière domaniale en milieu urbain, est contraire à la Constitution ;

Considérant par ailleurs que l'extrait du relevé n° 35 du 10 octobre 2007 signé le 15 octobre 2007 par le Secrétaire Général du Gouvernement, Monsieur Epiphane NOBIME, produit par les requérants est ainsi libellé : « Il est demandé : 1°- *au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme*, de prendre toutes les dispositions requises pour faire observer une suspension de l'exécution des arrêts de justice relatifs aux litiges domaniaux en milieu urbain, arrêts qui donnent lieu à des démolitions, destructions et casses inconsidérées d'habitations ; Les dispositions à prendre ne concernent pas les dossiers d'expropriation pour cause d'utilité publique.

2° - *au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, au Ministre de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Reforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière et au Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire*, de faire le point des importants cas de litiges domaniaux en milieu urbain pendant devant nos juridictions afin qu'une suspension soit observée dans l'instruction desdits dossiers jusqu'à la mise en place d'un mécanisme adéquat de règlement ; que le même extrait signé le 06 novembre 2007 par le même Secrétaire Général du Gouvernement, Monsieur Epiphane NOBIME, transmis à la suite de la mesure d'instruction diligentée par la Cour est libellé comme suit : « Il est demandé : 1°- *au Garde des Sceaux, .Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme*, de prendre toutes les dispositions requises pour faire observer une suspension de l'exécution des décisions de justice relatives aux litiges domaniaux en milieu urbain, décisions qui donnent lieu à des démolitions, destructions et casses inconsidérées d'habitations, à l'exception des dossiers d'expropriation pour cause d'utilité publique ;

2°- *au Directeur de Cabinet Civil du Président de la République, au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme et au Ministre Charge des Relations avec les Institutions, Porte-Parole du Gouvernement*, de prendre les dispositions pour la tenue entre les représentants de l'Exécutif, du Législatif et du Judiciaire" de séances de travail afin de réfléchir sur un mécanisme pacifique et équitable de règlement des litiges domaniaux en milieu urbain. » ; qu'il s'en dégage que le contenu des deux textes n'est pas identique s'agissant d'un extrait d'un même relevé du même Conseil des Ministres tenu le 10 octobre 2007 ; qu'en transmettant à la Cour un extrait du relevé daté du 06 novembre 2007, différent de celui qu'il a signé le 15 octobre 2007, le Secrétaire Général du Gouvernement a tenté d'induire la Haute

Juridiction en erreur ; qu'en agissant comme il l'a fait, il a violé les dispositions de l'article 35 de la Constitution selon lesquelles : «*Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun.* » sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

D E C I D E :

Article 1er.- Le relevé n° 35 des décisions prises par le Conseil des Ministres en sa séance du mercredi 10 octobre 2007 est contraire à la Constitution en ce qui concerne la suspension de l'exécution des décisions de justice.

Article 2.- Le Secrétaire Général du Gouvernement, Monsieur Epiphane NOBIME, a violé la Constitution.

Article 3.- La présente décision sera notifiée à Mademoiselle Jeanne Oboubé VELE, Messieurs Georges Constant AMOUSSOU, Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, Nestor HOUNGBEDJI, Armand HODONOU, Urbain Stanislas AMEGBEDJI, au Président de la République, au Président l'Assemblée Nationale, au Président de la Chambre des Comptes, au Procureur de la République, au Président de la Chambre des Notaires, au Président de la Chambre des Huissiers, au Bâtonnier des ordres des Avocats, au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt sept décembre deux mille sept,

Messieurs	Jacques	D. MAYABA	Vice-Président
	Idrissou	BOUKARI	Membre
	Panrace	BRATHIER	Membre
	Christophe	KOUGNIAZONDE	Membre
Madame	Clotilde	MEDEGAN-NOUGBODE	Membre
Monsieur	Lucien	S E B O	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Jacques D. MAYABA.-

Jacques D. MAYABA.-