

DECISION DCC 09-071

DU 09 JUILLET 2009

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 10 avril 2007 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 1039/070/REC, par laquelle la Société COMAN s.a, agissant aux poursuites et diligences de son Directeur Général Monsieur David SKOV, assistée de Maîtres Alfred POGNON, Serge POGNON, Yvon DETCHENOU et Angelo Aimé HOUNKPATIN demande de déclarer contraire à la Constitution le Décret n° 2001-235 du 12 juillet 2001 portant organisation de la procédure d'étude d'impact sur l'environnement ;

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 ;

Oùï le Professeur Théodore HOLO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que la requérante expose : « L'ONG ADEZOR a attiré la société COMAN s.a par devant le juge des référés près le tribunal de première instance de Cotonou pour s'y voir interdire la poursuite de l'aménagement d'un terre plein à usage de Port sec dans l'emprise du domaine public affecté aux chemins de fer dans la gare OCBN de Cotonou et de la rénovation des voies d'accès dans le cadre du raccordement du circuit d'assainissement au réseau de la ville. Alors que la société COMAN s.a a régulièrement sollicité et obtenu tant l'autorisation de la Municipalité que celle du Ministère en charge des Travaux Publics et des Transports pour agir dans le cadre du bail qui la lie à l'OCBN, à l'audience de plaidoirie du 12 mars 2007, le conseil de l'ONG ADEZOR a prétendu opposer à la société COMAN s.a diverses dispositions du Décret n° 2001-235 du 12 juillet 2001 portant organisation de la procédure d'étude d'impact sur l'environnement » ; qu'elle soutient que ce texte, son

édiction et son application constituent une grave violation des articles 98 alinéa 2.10 et 147 de la Constitution ; qu'elle poursuit : « L'article 147 de la Constitution du Bénin dispose : "Les traités ou accords internationaux régulièrement ratifiés ont dès leur publication une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité de son application par l'autre partie"... qu'il découle de cette disposition constitutionnelle que les lois nationales ne sauraient être contraires aux traités ou accords internationaux, et ne sauraient recevoir application au détriment de la volonté exprimée par les parties à ces conventions... Toute disposition légale, réglementaire ou individuelle qui porterait une remise en cause de ces conventions serait de ce fait même contraire à la Constitution... Que suivant protocole d'accord en date du 05 juillet 1959 actualisé à New York le 13 octobre 1977, l'Etat du Bénin et l'Etat du Niger ont créé l'organisation commune Bénin Niger des chemins de fer et des transports auquel ils ont affecté toutes les dépendances immobilières de l'ex réseau ferré Bénin-Niger de l'ancien wharf de Cotonou, des services annexes incorporés de ces organismes et notamment les bâtiments, terrains et ateliers aux fins de l'exploitation des chemins de fer, de la gestion et de l'exploitation de toutes entreprises connexes de transport... Que dans le cadre de ses compétences et dans l'emprise du domaine public qui lui a été affecté, l'OCBN est le maître d'ouvrage d'un projet d'aménagement d'un terre plein à usage de port sec confié à la société COMAN s.a... Que pour faire échec à ce projet de l'OCBN, l'ONG ADEZOR fait valoir l'application de réglementations internes au Bénin... Que ces réglementations internes ne sauraient recevoir application au détriment de la volonté exprimée par les parties à cette convention ni faire échec à la destination donnée aux dépendances de l'OCBN ...Qu'il apparaît dès lors que l'application des dispositions du décret n° 2001-235 du 12 juillet 2001 à l'OCBN ou à son sous traitant est contraire à l'article 147 de la Constitution » ;

Considérant que la requérante développe : « L'article 98 alinéa 2.10 de la Constitution dispose : "...La loi détermine les principes fondamentaux de la protection de l'environnement et de la conservation des ressources naturelles... " ; qu'il résulte de cette disposition constitutionnelle que le constituant béninois a entendu confier au pouvoir législatif la définition et la fixation des règles essentielles d'organisation de la protection de l'environnement et de la conservation des ressources naturelles. Cette attribution est exclusive de l'intervention du pouvoir exécutif et de toute compétence réglementaire dans la détermination de ces principes fondamentaux... ; que dès lors, il ne ressort pas du pouvoir réglementaire le soin de définir les règles d'organisation de la procédure d'étude d'impact mais seulement les modalités de mise en œuvre de cette procédure... Si la loi fixe le principe de l'étude d'impact obligatoire, elle est seule habilitée non seulement à définir les exceptions à ce principe mais nécessairement à poser les critères de soumission ou non d'un projet à l'étude d'impact environnemental, le principe de différents types d'étude d'impact ou les catégories d'assujettis... ; que le pouvoir réglementaire ne saurait être substitué ou ne saurait se substituer au législateur pour définir les différentes catégories d'activité et les ouvrages dont la réalisation ou l'exploitation nécessite une étude

d'impact encore moins organiser différentes procédures sans que le principe et les orientations générales n'en aient été définis par le législateur... ; que l'autorité réglementaire ne saurait, encore moins, rendre onéreux l'examen par les services et établissements publics de rapports d'études d'impact environnemental auparavant dressé par le promoteur à ses frais exclusifs alors que cet examen relevant du service normal dû aux usagers pour la satisfaction de l'intérêt général, le législateur n'a aménagé aucune dérogation au principe de la gratuité du service public administratif qu'ils rendent... Si donc le législateur doit, conformément à l'article 98 alinéa 2, déterminer les principes fondamentaux de la politique nationale en une matière, il apparaît que l'autorité réglementaire a une certaine marge d'autonomie, cette marge d'autonomie rentre nécessairement dans une application conforme des orientations générales de la loi que l'autorité réglementaire doit seulement préciser... Le décret n° 2001-235 du 12 juillet 2001 porte cependant organisation de la procédure d'étude d'impact sur l'environnement et prétend à ce titre fixer en lieu et place du législateur les principes directeurs de cette procédure phare qui assure exclusivement et essentiellement la protection de l'environnement... ; qu'il prétend ainsi définir les projets assujettis et ceux non assujettis à l'étude d'impact environnemental alors que ce faisant, l'autorité réglementaire détermine et pose nécessairement en lieu et place du législateur les critères sur la base desquels la protection de l'environnement est assurée... ; qu'il institue en ses articles 14 et 15 des frais d'examen des rapports d'étude d'impact environnemental dont le versement à l'Agence Béninoise pour l'environnement (ABE) conditionne l'étude par les services publics compétents, du rapport d'étude d'impact que le promoteur a préalablement dressé à ses propres frais... ; que ce principe n'a pas été posé par le législateur... ; qu'il apparaît à l'analyse des dispositions sus rapportées que le décret n° 2001-235 du 12 juillet 2001, viole l'article 98 alinéa 2.10 de la Constitution en ce qu'il détermine en lieu et place du législateur, les principes fondamentaux de la protection de l'environnement... Cette violation est elle-même induite par les dispositions de l'article 90 de la loi n° 98-030 du 12 février 1999 qui comportent une délégation de compétence contraire aux termes et dispositions de l'article 98 alinéa 2.10 de la Constitution ; qu'elle ajoute : « la loi cadre n° 98-030 du 12 février 1999 sur l'environnement en république du Bénin, instaure une procédure d'audit environnemental et prévoit que les modalités de mise en œuvre de l'audit environnemental seront fixées par décret pris en conseil des Ministres... qu'à ce jour, soit plus de six ans après la promulgation de cette loi, il n'est intervenu aucun acte de l'autorité réglementaire pour assurer l'exécution de cette disposition légale... ; que ce délai n'est pas raisonnable... pénalise les promoteurs et les expose à toutes sortes de contestations... ; que ce silence de l'autorité réglementaire est un manquement aux obligations qui lui sont faites par la Constitution... ; que le promoteur ne saurait se voir opposer une disposition dont les règles d'application n'ont pas été définies par l'autorité compétente » ; qu'elle demande par conséquent à la Haute Juridiction de « dire que le décret n° 2001-235 du 12 juillet 2001 portant organisation de la procédure d'étude d'impact sur l'environnement viole les dispositions de l'article 98 alinéa 2.10 de la Constitution, que l'article 90 de la loi cadre n° 98-030 du 12 février 1999 est contraire aux dispositions de l'article 98 alinéa 2.10 de la Constitution...

qu'en conséquence, aucune application de ces textes ne pourra plus être faite, en ce qu'ils sont nuls et non avenus par application de l'article 3 alinéa 3 de la Constitution du Bénin » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 147 de la Constitution : « *Les traités ou accords internationaux régulièrement ratifiés ont dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité de son application par l'autre partie* » ; qu'il ressort de l'examen du protocole d'accord du 05 juillet 1959 instituant l'OCBN et actualisé à New York le 13 octobre 1977, qu'aucune de ses dispositions n'exonère l'OCBN du respect des normes internes concernant l'environnement ; qu'il en découle que le décret querellé n'est pas en contradiction avec le protocole d'accord du 05 juillet 1959 instituant l'OCBN ; qu'en conséquence, il n'y a pas lieu de lui opposer la supériorité dudit protocole ; que de ce fait, l'article 147 de la Constitution ne peut recevoir application dans ce cas ;

Considérant par ailleurs que l'article 98 alinéa 2.10 de la Constitution énonce : « *La loi détermine les principes fondamentaux ... de la protection de l'environnement et de la conservation des ressources naturelles..* » ; qu'en ce qui concerne les questions environnementales, le législateur énonce les principes et non les règles ; qu'il ne saurait donc aller dans les détails sans empiéter sur le domaine réglementaire ; qu'en fixant alors la procédure d'étude d'impact sur l'environnement par décret, l'Exécutif n'a pas violé la Constitution; que dès lors, les moyens tirés de la violation de l'article 98 alinéa 2.10 de la Constitution sont inopérants ;

Considérant en outre que la requérante soutient que plus de six ans après la promulgation de la loi-cadre 98-030 du 12 février 1999 sur l'environnement en République du Bénin, « il n'est intervenu aucun acte de l'autorité réglementaire pour assurer l'exécution de cette disposition légale... ce délai n'est pas raisonnable... pénalise les promoteurs et les expose à toutes sortes de contestations... Ce silence de l'autorité réglementaire est un manquement aux obligations qui lui sont faites par la Constitution... » ; qu'il importe de préciser ici, que dans certains cas, des lois peuvent se suffire à elles-mêmes sans nécessiter un décret d'application ; que cependant, le juge constitutionnel n'est pas compétent pour vérifier si le décret querellé est celui prévu par la loi-cadre pour fixer les modalités de son application ; qu'un tel contrôle relève du contrôle de légalité ; qu'il échet donc pour la Haute Juridiction de se déclarer incompétente ;

D E C I D E :

Article 1^{er}. - : L'article 147 de la Constitution ne peut recevoir application dans le cas d'espèce.

Article 2.- : Il n'y a pas violation de l'article 98 alinéa 2.10 de la Constitution.

Article 3.- : La Cour Constitutionnelle est incompétente pour contrôler si le décret querellé est celui prévu par la loi-cadre sur l'environnement.

Article 4.- : La présente décision sera notifiée au Directeur Général de la Société COMAN SA, à Maîtres Alfred POGNON, Serge POGNON, Yvon DETCHENOU et Angelo Aimé HOUNKPATIN et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le neuf juillet deux mille neuf,

Monsieur	Robert S. M.	DOSSOU	Président
Madame	Marcelline C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Président
Messieurs	Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
	Théodore	HOLO	Membre
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre
Monsieur	Jacob	ZINSOUNON	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Professeur Théodore HOLO.-

Robert S. M. DOSSOU.-