

# **DECISION DCC 10-005**

## **DU 21 JANVIER 2010**

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

Saisie d'une requête du 13 juillet 2009 enregistrée au Secrétariat de la Cour Constitutionnelle à la même date sous le numéro 1251/109/REC, Monsieur Jean-Pierre Y. DEGUE KAKPO forme devant la Haute Juridiction un recours en inconstitutionnalité de la déclaration d'état d'urgence en République du Bénin par le Gouvernement ;

Saisie d'une autre requête du 07 juillet 2009 enregistrée au Secrétariat de la Cour Constitutionnelle le 17 juillet 2009 sous le numéro 1291/114/REC, Monsieur Franck M. KPONOU introduit devant la Haute Juridiction un recours contre l'état d'urgence décrété par le Chef de l'Etat ;

**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 Monsieur Jean-Pierre Y. DEGUE KAKPO expose : « Le 06 juillet 2009, le Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité Publique a rendu publique sur les écrans de télévision, au nom du Gouvernement, la déclaration dont voici la teneur :

"Les pluies diluviennes qui se sont abattues ces dernières semaines sur l'ensemble du territoire national et plus particulièrement dans sa partie méridionale, ont provoqué d'importants dégâts matériels et continuent de perturber le vécu quotidien des populations de nos villes et campagnes. Les activités économiques, surtout agricoles, les transports, la communication, l'assainissement, l'énergie électrique et la fourniture en eau potable sont gravement affectés. Des milliers de personnes envahies par les eaux stagnantes, vivent dans la précarité alimentaire, auprès de proches parents et dans les lieux publics, leurs logements étant devenus impropres à toute habitation. Des déplacements de populations s'imposent, notamment celles vivant dans des zones inondées, afin d'éviter la propagation des maladies hydriques, telles que le paludisme et le choléra. Les besoins en eau potable, nourriture, médicaments essentiels, moustiquaires, couvertures, vêtements sont considérables. Face à cette situation d'une gravité exceptionnelle, le Gouvernement du Bénin déclare officiellement l'Etat d'urgence et sollicite de façon pressante, l'aide de la Communauté Internationale aux fins de prévenir les épidémies, soulager la souffrance des populations sinistrées et rétablir sans délai, le retour à la normale. Cette assistance est attendue au Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique, en charge de la protection civile au Bénin. Le Gouvernement du Bénin saisit cette occasion pour renouveler au Système des Nations Unies et à tous les autres partenaires, l'assurance de sa haute considération."

En tant que citoyen béninois habitant un quartier sinistré, je devrais normalement saluer cette initiative du gouvernement qui a ainsi démontré sa sollicitude envers les populations victimes de cette calamité que constituent les inondations de ces jours.

Mais seulement sur la forme, le Gouvernement n'a pas respecté les dispositions constitutionnelles qui réglementent la procédure de déclaration de l'état d'urgence.

En effet, l'état d'urgence aux termes de notre Constitution et en son article 98, est une règle qui est du domaine de la Loi. Conformément à notre Constitution en son article 101 "L'état de siège et l'état d'urgence sont décrétés en Conseil des Ministres, après avis de l'Assemblée Nationale. La prorogation de l'état de

siège ou de l'état d'urgence au-delà de quinze jours ne peut être autorisée que par l'Assemblée Nationale. Lorsque l'Assemblée Nationale n'est pas appelée à se prononcer, aucun état de siège ou état d'urgence ne peut être décrété sans son autorisation, dans les soixante jours qui suivent la date de mise en vigueur d'un précédent état de siège ou d'urgence." » ; qu'il affirme : « La déclaration de l'état d'urgence n'a pas fait l'objet d'un décret pris en Conseil des Ministres et aucun relevé de Conseils des Ministres n'en fait mention.

Mieux aucun avis de l'Assemblée nationale n'a été requis avant la publication de la déclaration officielle de l'état d'urgence.

Dans ces conditions, la déclaration n'a pas indiqué la durée de l'état d'urgence d'une part, et d'autre part les effets de cette décision sur les libertés des citoyens n'ont pas été rendus publiques.

Dans un pays repère comme la France, les effets des états d'urgence sont entre autres que :

- les préfets peuvent interdire sous forme de couvre-feu la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux précis et à des heures fixées par arrêté ;

- les préfets peuvent instituer " des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé", interdire de séjour "toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics" ;

Le Ministre de l'intérieur peut assigner à résidence toute personne " dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics" ;

Le Ministre de l'intérieur ou les préfets peuvent " ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacle, débits de boissons et lieux de réunion" et " les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre" ainsi qu' "ordonner la remise des armes de première, quatrième et cinquième catégorie" ;

- Par disposition expresse, le Ministre de l'intérieur et les préfets peuvent ordonner des perquisitions à domicile " de jour et de nuit", prendre " toute mesure pour assurer le contrôle de la presse et de la radio". Les perquisitions peuvent être faites sans le contrôle d'un juge ;
- La juridiction militaire, via un décret d'accompagnement, peut " se saisir de crimes, ainsi que des délits qui leur sont connexes" ;

- Le refus de se soumettre peut être passible d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux mois et d'une amende de 3750 euros, ou les deux.

Ainsi, ... l'on ne peut prendre aussi simplement et légèrement une telle décision sans indiquer les effets pour les populations béninoises » ; qu'il soutient : « Nous ne devons pas nous y méprendre. Il y a la crainte que des décisions hasardeuses du genre puissent être prises arbitrairement à l'avenir et priver les paisibles citoyens de leurs libertés pour peu que le Gouvernement selon son bon vouloir, unilatéralement en décide. Il est à espérer qu'on ne se servira pas des états d'urgence contre les citoyens. Je voudrais faire allusion à l'article 66 de la Constitution qui recommande la désobéissance civile pour faire échec à une autorité illégitime. » ; qu'il conclut : « En conséquence de ces graves manquements à la loi, surtout au non respect des dispositions de l'article 101 de la Constitution, je demande à la Cour de déclarer contraire à la Constitution, la déclaration de l'état d'urgence. » ;

**Considérant** que Monsieur Franck M. KPONOU reprenant les mêmes faits demande à la Haute Juridiction de déclarer nul et contraire à la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, l'état d'urgence décrété et rappeler le gouvernement au respect strict de la Constitution en toute situation de crise ;

**Considérant** que les deux requêtes 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 diligentée par la Haute Juridiction, Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité Publique déclare : « ... les requérants ont confondu la déclaration incriminée avec les dispositions prévues à l'article 101 de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990, portant Constitution de la République du Bénin, lesquelles requièrent l'instauration d'un régime d'exception et l'accroissement des pouvoirs de l'Autorité militaire, dans le cadre du maintien de l'ordre public, en cas de menace étrangère ou d'insurrection.

L'expression "état d'urgence" dans la déclaration en cause, est le terme consacré par les Nations Unies, pour rendre compte d'une situation de catastrophe.

La déclaration de l'état d'urgence dans ce cadre, n'est pas une mesure restrictive des libertés individuelles, mais plutôt le formalisme institué par le Système des Nations Unies, comme condition préalable à toute sollicitation d'aide ou d'assistance de la Communauté Internationale, au profit des populations sinistrées.

Sauf erreur de ma part, aucun texte ne prescrit expressément qu'un décret soit pris en Conseil des Ministres ou que l'avis de l'Assemblée Nationale soit requis, avant que ne soit déclaré l'état d'urgence, dans le cadre de la gestion des sinistrés ou autres catastrophes » ; qu'en réponse à une autre mesure d'instruction complémentaire, le Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité Publique transmet à la Cour le Plan de contingence Inter Agences Bénin de Mai 2009, document référentiel des Nations Unies justifiant l'usage de l'expression « état d'urgence » en cas de catastrophe pour bénéficier de l'assistance de la Communauté Internationale ;

**Considérant** qu'aux termes de l'article 101 al.3, 4 et 5 : « *L'état de siège et l'état d'urgence sont décrétés en Conseil des Ministres après avis de l'Assemblée Nationale.*

*La prorogation de l'état de siège ou de l'état d'urgence au-delà de quinze jours ne peut être autorisée que par l'Assemblée nationale.*

*Lorsque l'Assemblée Nationale n'est pas appelée à se prononcer, aucun état de siège ou état d'urgence ne peut être décrété sans son autorisation, dans les soixante jours qui suivent la date de mise en vigueur d'un précédent état de siège ou d'urgence. » ;*

**Considérant** que cette disposition s'applique à l'état d'urgence "sécuritaire ou de défense nationale" décrété par le gouvernement pour faire face à un « péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » ou en cas d'événements présentant par leur nature et leur gravité le caractère de calamités publiques » ; que cet état d'urgence "sécuritaire ou de défense nationale", susceptible d'entraîner l'extension des pouvoirs normaux des autorités administratives et la restriction des libertés publiques ne saurait être confondu avec l'état "d'urgence humanitaire" ;

**Considérant** que dans le cas d'espèce, selon le Plan de contingence Inter Agences Bénin de mai 2009, le document référentiel des Nations Unies, toute situation d'urgence, comme les inondations, est considérée comme état d'urgence ; que la déclaration d'une telle situation catastrophique est nécessaire pour bénéficier de l'assistance de la communauté internationale ; qu'une telle déclaration, n'entraînant pas l'accroissement de l'autorité militaire et n'apportant pas de restrictions à l'exercice des libertés publiques, ne requiert pas l'instauration d'un régime d'exception telle que prévue à l'article 101 de la Constitution ; qu'en conséquence, la déclaration du Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité Publique n'est pas contraire à la Constitution, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

## **D E C I D E :**

**Article 1<sup>er</sup>.**- : La déclaration du Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité Publique n'est pas contraire à la Constitution.

**Article 2.**- : La présente décision sera notifiée à Messieurs Jean-Pierre Y. DEGUE KAKPO et Franck M. KPONOU, au Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité Publique et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-et-un janvier deux mille dix,

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

Le Rapporteur,

Le Président,

**Professeur Théodore HOLO.-**

**Robert S. M. DOSSOU.-**