

DECISION DCC 13-105

DU 03 SEPTEMBRE 2013

Date : 03 septembre 2013

Requérant : Maire de Cotonou

Contrôle de conformité

Arrêté préfectoral (N° 2/406/DEP-ATL-LIT/SG SPAT du 19/12/2012

Violation de l'article 35

Contrôle de légalité

Incompétence

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 06 février 2013 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 0209/019/REC, par laquelle Monsieur le Maire de Cotonou forme un recours en inconstitutionnalité contre l'Arrêté n° 2/406/DEP-ATL-LIT/SG/SPAT en date du 19 décembre 2012 portant création d'une commission départementale chargée d'identifier, de répertorier et de contrôler les parcelles disponibles et les réserves administratives issues des opérations de lotissement dans certaines communes des Départements de l'Atlantique et du Littoral ;

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 ;

Ouï Monsieur Zimé Yérima KORA-YAROU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « Par la présente, je viens déposer entre vos mains, un recours en inconstitutionnalité contre l'Arrêté n° 2/406/DEP-ATL-LIT/SG/SPAT en date du 19 décembre 2012 portant création d'une Commission Départementale chargée d'identifier, de répertorier et de contrôler les parcelles disponibles et les réserves administratives issues des opérations de lotissement dans certaines Communes des Départements de l'Atlantique et du Littoral.

La Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990 a instauré en République du Bénin un Etat démocratique avec ses corollaires tels que : l'Etat de droit, la liberté de presse, la démocratie à la base, les élections libres et transparentes.

Depuis lors, l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990 est le fondement de l'organisation de l'Etat à l'ère du Renouveau Démocratique. Cette Constitution établit tant au niveau de l'Etat qu'au niveau de l'échelon local les grands principes de base et les réglementations à suivre par les différentes Institutions en République du Bénin.

En effet, au niveau de l'échelon local, la Constitution du 11 décembre 1990 dispose en son article 151 : "*Les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi*". » ; qu'il affirme : « Ainsi, conformément à cette Constitution, les premières élections municipales ont été organisées en 2002. Ces élections intègrent bien le processus de construction de notre Etat démocratique. C'est par ailleurs la consécration de la décentralisation c'est-à-dire la gestion locale, en un mot la démocratie locale. Avec cette nouvelle administration locale, l'article 82 de la Loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin reconnaît certaines compétences aux communes ; des compétences propres et des compétences déléguées.

Quant à l'article 83 de la même loi, il spécifie lesdites compétences qu'il énumère en huit sections.

Enfin l'article 84 organise plus précisément la matière foncière qui relève des compétences propres des communes ; il dispose : *"la commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population. Dans ce cadre :*

1) Elle élabore les documents de planification nécessaires

*:
- le schéma directeur d'aménagement de la Commune ;
- le plan de développement économique et social ;
- les plans d'urbanisme dans les zones agglomérées ;
- les règles relatives à l'usage et l'affectation des sols ;
- les plans de détail d'aménagement urbain et de lotissement.*

2) Elle délivre les permis d'habiter et les permis de construire.

3) Elle assure le contrôle permanent de la conformité des réalisations et des constructions avec la réglementation..." » ; qu'il ajoute : « Or, depuis un certain temps, le Préfet sur instructions du Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), s'immisce de plus en plus dans les affaires relevant des attributions des Communes au mépris des dispositions de la Constitution, des lois et règlements qui organisent les fonctions du Maire ainsi que les attributions des communes. C'est le cas de l'arrêté querellé » ;

Considérant qu'il développe : « Tous ces agissements sont contraires à la législation en matière de décentralisation. Les dispositions de l'article 142 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin précisent clairement les éléments sur lesquels s'exerce la tutelle du Préfet. Cette tutelle ne doit en aucun cas être assimilée à un rapport ou à un lien de subordination administrative du Maire au Préfet ou au Ministre.

En effet, les élus municipaux au niveau local ainsi que les députés au niveau national tiennent leur légitimité du suffrage électoral des populations et en définitive de la volonté du peuple. Le Ministre actuel de la Décentralisation, ... et le Préfet, veulent par tous artifices administratifs possibles, maintenir les autorités

locales démocratiquement élues, dans les liens de dépendance administrative à leur service.

En témoignage, la dernière Correspondance n°2/078/DEP-ATL-LITT/SG/STTCD/A2 du 28 janvier 2013, que vient de m'adresser le Préfet, à la suite de ma réaction contre son Arrêté n° 2/406/DEP-ATL-LIT/SG/SPAT en date du 19 Décembre 2012 portant création d'une Commission Départementale chargée d'identifier, de répertorier et de contrôler les parcelles disponibles et les réserves administratives issues des opérations de lotissement dans certaines Communes des Départements de l'Atlantique et du Littoral.

Cette correspondance du Préfet que je me permets de porter à votre connaissance, est une anthologie de l'argumentaire traduisant sa volonté manifeste de ne pas considérer les dispositions de la Constitution et des lois de décentralisation qui constituent les fondements de base du nouvel Etat démocratique béninois depuis l'historique Conférence Nationale des Forces Vives. » ; qu'il conclut : « ... à notre avis ... l'Arrêté n° 2/406/DEP-ATL- LIT/SG/SPAT en date du 19 décembre 2012 portant création d'une Commission Départementale chargée d'identifier, de répertorier et de contrôler les parcelles disponibles et les réserves administratives issues des opérations de lotissement dans certaines Communes des Départements de l'Atlantique et du Littoral viole le bloc de constitutionnalité à savoir :

- l'article 151 de la Constitution du 11 décembre 1990 ;
- l'article 142 de la Loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin ;
- les articles 82, 83 et 84 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Préfet des Départements de l'Atlantique et du Littoral Monsieur Placide AZANDE éclaire :

« FAITS ET PROCEDURE

Par requête en date du 06 février 2013, le Maire de Cotonou a saisi la Cour d'un recours en inconstitutionnalité, contre l'Arrêté n°2/406/DEP-ATL-LIT/SG/SPAT en date du 19 décembre 2012, portant création d'une Commission Départementale chargée d'identifier, de répertorier et de contrôler les parcelles disponibles et les réserves administratives issues des opérations

de lotissement dans certaines Communes des Départements de l'Atlantique et du Littoral.

... Faut-il le rappeler, la Conférence Nationale de 1990 a marqué un tournant historique dans le système politique et économique, jusque-là fortement centralisé et autoritaire. Elle a conduit à la préparation d'une nouvelle Constitution approuvée par une très large majorité au cours du référendum de décembre 1990. En plus de l'adoption d'un système multipartite en tant que base de l'organisation politique, la nouvelle Constitution reconnaissait aux collectivités territoriales la liberté de s'administrer elles-mêmes, sous des conditions spécifiques et sous la supervision du Gouvernement central. En 1999, un ensemble de lois a été adopté pour définir le cadre légal et institutionnel devant régir le processus de décentralisation. Ce cadre prévoyait un niveau unique d'entités décentralisées (la commune), et un niveau unique de déconcentration (le département), à partir duquel les ministères allaient être en mesure de superviser et d'appuyer les communes dans l'accomplissement de leurs nouvelles responsabilités juridiques. La Commune en effet, est une entité juridique financièrement autonome, gérée par un Conseil Communal élu au suffrage universel et présidée par un Maire, choisi par le Conseil. Le Préfet est le chef d'un département, et par conséquent l'autorité de tutelle des Communes.

... Les Communes ont un très grand rôle à jouer dans le cadre du processus intégral de développement durable. Malheureusement, en matière de lutte pour l'amélioration des conditions de vie des populations à la base par l'entremise de la décentralisation, les fruits ne semblent pas tenir la promesse des fleurs.

Le diagnostic présenté lors du forum sur la décentralisation et la déconcentration tenu à Cotonou du 26 au 28 novembre 2007 n'est guère reluisant et fait état, entre autres limites et insuffisances en matière de décentralisation, de la mauvaise gouvernance foncière liée, entre autres, au manque de transparence dans la gestion de certains Maires. Plus singulièrement, les lotissements connaissent aujourd'hui de sérieux dysfonctionnements engendrant une viabilisation inadéquate du cadre de vie des citoyens et une recrudescence de l'insécurité foncière tant en milieu rural qu'en milieu urbain.» ;

Considérant qu'il ajoute : « L'article 2 de l'Arrêté numéro 0023/MEHU/DC/DU du 22 octobre 1996 définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin, dispose : "*le lotissement est une opération de création volontaire d'un tissu parcellaire. Il consiste à diviser un terrain en plusieurs parcelles destinées à la construction.*" Le coefficient de réduction utilisé dans le cadre du lotissement permet d'obtenir à partir de l'apport en superficie des présumés propriétaires de parcelles :

- des superficies destinées à la construction des voies ;
- des parcelles disponibles qui sont des chutes de parcelle sans présumés propriétaires qui tombent donc de ce fait dans le patrimoine de la Commune ;
- des réserves administratives destinées à abriter des espaces verts, des infrastructures socio-communautaires.

La course effrénée des élus locaux vers les parcelles disponibles fait qu'on dénombre un nombre non moins important dans un lotissement alors même que paradoxalement certains présumés propriétaires de parcelles ne retrouvent plus leurs parcelles et sont donc privés de leur droit de propriété en violation des dispositions de l'article 22 de la Constitution du 11 décembre 1990 d'après lesquelles, nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement.

Ces parcelles disponibles sont vendues par certains élus locaux en violation des dispositions du Décret n° 64-164 P.G/MFAIP/EDTS du 11 septembre 1964 fixant les prix de vente et les charges de mise en valeur au mètre carré des terrains urbains du domaine privé de l'Etat. Par ailleurs, conformément aux stipulations de l'article 19 de l'Arrêté n° 0023/MEHU/DC/DU du 22 octobre 1996, "*tout changement d'affectation ou de destination d'une réserve administrative doit au préalable recevoir l'avis favorable de la Commission Nationale d'Urbanisme suivant la réglementation en vigueur.*" ; qu'il affirme malgré ces dispositions, les réserves administratives communales sont morcelées alors même qu'elles ne sont pas déclassées suivant les stipulations de l'article 19 ci-dessus cité. De même, sous le prétexte de dédommagement de sinistrés, des parcelles issues des morcellements sont vendues anarchiquement, sacrifiant ainsi, non seulement les présumés propriétaires mais aussi et malheureusement les générations futures.

De la sorte, les malversations qui ont conduit à la décentralisation sont malheureusement transférées à la base.

Les populations à la base, lasses de cet état de choses grognent sur les ondes de certaines radios au jour le jour ou saisissent les institutions étatiques pour dénoncer ou revendiquer leurs droits de propriété lorsque ceux-ci sont violés.

Dans les Départements de l'Atlantique et du Littoral, des associations de la société civile sont même allées confectionner des plaques qu'elles ont tenté de placer sur des parcelles disponibles et sur des réserves administratives, n'eût été mon interdiction, dénonçant et interdisant ainsi les morcellements desdites réserves et la vente anarchique des parcelles disponibles. Au cours des descentes que j'ai effectuées sur le terrain sur invitation de certaines organisations de la société civile, j'ai assisté à des scènes au cours desquelles des représentants de la société civile interpellent en public et sans aucun égard des élus locaux tout comme si le pouvoir local s'était subitement retrouvé dans la rue.» ;

Considérant qu'il poursuit : « Pour ce qui concerne la municipalité de Cotonou, même certaines rues sont sujettes à ces irrégularités. Une dizaine de Conseillers Municipaux m'ont saisi à l'effet de dénoncer, entre autres, la gestion des parcelles disponibles et des réserves administratives.

Les nombreuses plaintes formulées contre la Mairie de Cotonou par nos concitoyens dans ce sens sont les preuves tangibles et irréfutables de la gravité du malaise foncier.

La gestion foncière dans nos Communes reste très préoccupante surtout en cette période de l'avant-veille des élections communales où s'observe dans les Communes une recrudescence des actes de mauvaise gestion foncière.

En effet, les irrégularités foncières évoquées se multiplient en violation des nombreuses dispositions en vigueur que sont par exemple :

- la Constitution du 11 décembre 1990 de notre pays en son article 37 qui met l'accent sur la nécessité du respect et de la protection des biens publics qui ont d'ailleurs un caractère sacré et inviolable.

- la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en son article 67 qui fait obligation au Maire, sous le contrôle du Conseil Communal de : "conserver et administrer

les propriétés de la Commune et faire en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits".

- les articles 113 et 115 de la Loi n° 97-029 précitée précisent que les domaines public et privé de la Commune sont soumis au même régime que les domaines public et privé de l'Etat. C'est dire que le domaine public de la Commune est inaliénable et imprescriptible. Par contre, le bien du domaine privé de la Commune peut être aliéné mais seulement par adjudication publique et dans l'intérêt général.

- l'article 55 de la même loi qualifie de faute lourde "la vente ou l'aliénation abusive des biens domaniaux". » ;

Considérant qu'il précise : « face à ces dérives qui se développent de façon exponentielle et qui sont à la base de l'insécurité foncière grandissante qui ne favorise pas une politique soutenue des investissements mais qui accroît la paupérisation des populations dans la plupart de nos communes notamment à Cotonou, le Ministre chargé de l'Administration Territoriale s'est engagé à prendre les dispositions idoines qui passent avant tout, par l'application des textes.

Ainsi, le Ministre en charge de la Décentralisation a organisé plusieurs ateliers sur la gestion foncière à l'issue desquels il a suggéré la suspension des lotissements afin d'examiner de fond en comble les maux qui minent la gestion foncière et rechercher les solutions appropriées pour lui donner une nouvelle image pour le bonheur des populations.

C'est en l'état qu'en sa séance du 09 mai 2012, le Conseil des Ministres a décidé de suspendre le morcellement des réserves administratives et leur vente dans les Communes. En ma qualité de Préfet et autorité de tutelle, j'ai, sur instructions du Ministre chargé de la Décentralisation transmis aux structures sous tutelle par Message Radio du 02 novembre 2012, le Message Radio n°637/MDGLAAT/SG/SA du 31 octobre 2012 du Ministre ayant pour objet : "suspension morcellement et vente réserves administratives communales" puis l'Arrêté préfectoral n° 2/337/DEP-ATL-LITT/SG/SP-CP du 02 novembre 2012 portant suspension des morcellements et dédommagements de sinistrés à partir des réserves administratives dans les Départements de l'Atlantique et du Littoral.

Par lettre numéro 097/MCOT/SG/DSEF /DAD/SOLR du 16 janvier 2013, Monsieur le Maire de la Municipalité de Cotonou, m'a saisi aux fins de me rendre compte de ses griefs contre le

message radio et l'arrêté tous du 02 novembre 2012 portant suspension des morcellements, ventes et dédommagements de sinistrés à partir des réserves administratives communales dans les Départements de l'Atlantique et du Littoral. Par ladite correspondance, le Maire a estimé que l'arrêté viole le principe de l'autonomie de gestion des Communes d'une part et constitue un excès de pouvoir d'autre part.

En réaction, j'ai, par Correspondance n° 2/078/DEP-TL-LITT/SG/STCCD-A2 du 28 janvier 2013 donné suite à sa Lettre n° 097/MCOT/SG/DSEF/DAD/SOLR du 16 janvier 2013. A travers ladite correspondance, j'ai fait remarquer que :

- l'autonomie de gestion dévolue aux Communes dans le cadre de la décentralisation, ne leur confère qu'un pouvoir normatif dérivé, secondaire et résiduel face à l'Etat qui dispose du pouvoir normatif autonome ou initial.

- le Préfet, représentant de l'Etat au niveau départemental et unique autorité de tutelle des Communes aux termes des dispositions de l'article 141 de la Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin, dispose d'un pouvoir normatif supérieur à celui des organes communaux et municipaux.

- les réserves administratives communales morcelées ou en cours de morcellement n'ont pas été toutes déclassées. Celles qui sont déclassées, l'ont été en violation de l'article 19 de l'Arrêté n°023/MEHU/DC/DU du 22 octobre 1996 définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin, tout changement d'affectation ou de destination d'une réserve administrative doit au préalable recevoir l'avis favorable de la Commission Nationale d'Urbanisme suivant la réglementation en vigueur.

- le dédommagement de sinistrés n'est qu'un prétexte pour vendre les parcelles issues des morcellements.

- l'arrêté incriminé ne souffre d'aucune irrégularité.

Face au défaut d'application des dispositions de l'Arrêté n°2/337/DEP-LITT/SG/SP-CP du 02 novembre 2012, il a été pris l'Arrêté préfectoral n°2/406/DEP-ATL-LITT/SG/SPAT en date du 19 décembre 2012 portant création d'une Commission Départementale chargée d'identifier, de répertorier et de contrôler les parcelles disponibles et les réserves administratives issues des opérations de lotissement dans certaines Communes des

départements de l'Atlantique et du Littoral, querellé, notifié à tous les Maires de ma juridiction.

Curieusement, par une requête en date à Cotonou du 06 février 2013, le Maire a saisi la plus Haute Juridiction en matière constitutionnelle pour voir déclarer inconstitutionnel l'Arrêté n°2/406/DEP-ATL- LITT/SG/SPAT en date du 19 décembre 2012 précité." » ;

Considérant qu'il développe « SUR LA RECEVABILITE

1 - Conformément aux articles 114 et 117 de la Constitution de la République du Bénin, "*La Cour Constitutionnelle est la plus Haute Juridiction en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques ...*".

Or, l'Arrêté attaqué porte sur la création d'une Commission Départementale chargée d'identifier, de répertorier et de contrôler les parcelles disponibles et les réserves administratives issues des opérations de lotissement dans certaines Communes des Départements de l'Atlantique et du Littoral.

Il est précisé donc que la commission créée par l'arrêté querellé identifiera et contrôlera les parcelles disponibles et les réserves administratives issues des opérations de lotissement dont l'appréciation relève de la légalité.

De jurisprudence constante, la Cour Constitutionnelle est juge de la constitutionnalité et non de la légalité (décision DCC 07-101 du 22 août 2007). Elle ne saurait donc connaître du recours en inconstitutionnalité du Maire de Cotonou.

La Cour Constitutionnelle doit se déclarer incompétente.

2- Le Maire est une institution dont l'élection confère des attributions exercées en tant qu'agent de l'Etat ou agent public parce que travaillant pour le compte d'un service public. A ce titre, il est soumis au pouvoir hiérarchique de son supérieur. En effet, la fonction publique est organisée selon un modèle hiérarchique, le devoir d'obéissance constituant l'une des obligations imposées aux agents publics. Conformément aux dispositions de l'article 35 de la Constitution du 11 décembre 1990 : "*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*".

Il est déplorable que de plus en plus, le Maire de Cotonou comme d'autres, assimile leur fonction à une fonction privée qui exclut le responsable de l'entreprise à tout devoir d'obéissance à l'autorité hiérarchique. En affirmant que : "les élus municipaux au niveau local ainsi que les députés au niveau national tiennent leur légitimité du suffrage électoral des populations et en définitive de la volonté du peuple", le requérant ne doit pas ignorer que contrairement aux élus locaux, les Députés ne sont pas régis par les Lois n° 97-028 et 97-029 du 15 janvier 1999 portant respectivement organisation de l'Administration Territoriale et organisation des communes en République du Bénin. Les Députés ne sont pas non plus des structures sous tutelle.

L'obéissance au pouvoir hiérarchique recommande à l'agent public qu'en cas d'illégalité ou d'inopportunité d'un acte de l'autorité, qu'il soit attiré, avant tout, l'attention du supérieur hiérarchique et non exercé un recours. En se comportant comme il l'a fait, le Maire a violé l'un des principes généraux du droit administratif. En conséquence, il échet de déclarer irrecevable le recours du Maire au motif que le Maire est aussi un agent public qui a l'obligation du respect de la hiérarchie. Il devrait se référer soit au Préfet, autorité de tutelle de la Commune ou à son supérieur hiérarchique qu'est le Ministre en charge de la Décentralisation avant saisine de la Cour Constitutionnelle.

AU FOND

1- Sur l'autorité de tutelle que le Ministre chargé de la Décentralisation et le Préfet assimilent à un rapport de subordination administrative du Maire au Ministre et au Préfet :

Le Maire expose que la Constitution du 11 décembre 1990 dispose que : "*Les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi*". Il souligne que par les Lois n° 97- 028 et 97-029 du 15 janvier 1999 portant respectivement organisation des Communes en République du Bénin et organisation de l'Administration Territoriale, le processus de la décentralisation qui repose sur le transfert d'attributions de l'Etat à des institutions administratives juridiquement distinctes de celui de l'Etat et bénéficiant sous sa surveillance, d'une certaine autonomie de gestion a été consacré dans notre pays.

S'il est constant que les collectivités territoriales doivent s'administrer librement et qu'elles sont dotées de l'autonomie de gestion, il est également constant que la libre administration doit s'effectuer dans les conditions prévues par la loi.

C'est pourquoi, la Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration Territoriale de la République du Bénin dispose en ses articles 9, 10 et 141 que : "**Article 9** : *Le département est administré par un représentant de l'Etat qui prend le titre de Préfet. Le Préfet relève hiérarchiquement du Ministre chargé de l'Administration Territoriale.*" "**Article 10** : *Le Préfet est le dépositaire de l'autorité de l'état dans le département, l'unique représentant du Gouvernement.*" **Article 141** : *"Le Préfet est l'unique autorité de tutelle de la Commune."*

Il ressort de la lecture combinée des trois articles ci-dessus que d'une part, le Ministre chargé de la Décentralisation est l'autorité hiérarchique du Préfet. Par ailleurs, l'article 3 du Décret n° 2013-68 du 19 février 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, précise que *"le Ministre exerce ses fonctions sous l'autorité et par délégation du Président de la République et qu'à ce titre, il est chargé, entre autres:*

- *d'assurer la qualité de la gouvernance et du contrôle en veillant à l'amélioration des performances, au respect de l'intérêt général, des valeurs républicaines, de l'éthique et des normes ;*

- *de réagir aux écarts ou déviations observés par rapport aux valeurs, normes, prévisions, plans, programmes, projets et budgets en initiant les corrections, innovations et changements qui s'imposent".*

D'autre part, le Préfet exerce le pouvoir de tutelle sur les Communes. La tutelle étant le contrôle exercé par l'Etat sur les collectivités territoriales en vue de sauvegarder l'intérêt général et la légalité. Lorsque sur décision du Conseil des Ministres, le Préfet prend, après instructions du Ministre, l'arrêté portant suspension, en quoi ont-ils assujetti le Maire à la subordination administrative ? Devons-nous croire que le souhait c'est de laisser les Maires administrer sans aucun contrôle les Communes ? Le Ministre de la Décentralisation tient à l'application effective et au respect des textes régissant l'administration territoriale. C'est faire preuve de myopie intellectuelle que de croire que, en assurant l'application effective des textes, le Ministre veut, comme le Préfet, "par tous artifices,

maintenir les autorités locales démocratiquement élues, dans les liens de la dépendance administrative à leur service". *Dura lex, sed lex* : la loi doit s'appliquer inexorablement, quelle que soit sa rigueur. » ;

Considérant qu'il affirme : « SUR LA VIOLATION DE BLOC DE CONSTITUTIONNALITE

Au soutien de sa demande, le Maire de la Municipalité de Cotonou avance que : "à son avis et en conclusion, l'Arrêté n°2/406/DEP-ATL-LIT/SG/SPAT en date du 19 décembre 2012 portant création d'une Commission Départementale chargée d'identifier, de répertorier et de contrôler les parcelles disponibles et les réserves administratives issues des opérations de lotissement dans certaines Communes des Départements de l'Atlantique et du Littoral viole le bloc de constitutionnalité à savoir :

- l'article 151 de la Constitution du 11 décembre 1990 ;
- l'article 142 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin ;
- les articles 82, 83 et 84 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin".

Lesdits articles ont l'un et l'autre exigé des Maires en ce qui concerne la libre administration et la tutelle, le respect des conditions prévues par la loi et de l'autorité de tutelle, l'harmonisation des actions de la Commune avec celles de l'Etat. Comme il a été abondamment mentionné plus haut, la prise de l'arrêté querellé procède pour le Ministre chargé de la Décentralisation comme le Préfet une mesure contre les écarts ou déviations observés dans les Communes et la mise en application de la décision de suspension de morcellement et de vente communales.

Pour tenter de convaincre la Cour Constitutionnelle de la volonté manifeste du Préfet de violer les dispositions de la Constitution et des lois de décentralisation qui constituent les fondements de base du nouvel Etat démocratique béninois, le requérant a substitué dans son recours en inconstitutionnalité, l'Arrêté n° 2/406/DEP-ATL-LITT/SG/SPAT du 19 décembre 2012 à l'Arrêté n° 2/337/DEP-ATL-LITT/SG/SP-CP du 02 novembre 2012. En effet, la dernière Correspondance n° 2/ 078/DEP-ATL-LIT/SG/STCCD-A2 du 28 janvier dont il a fait allusion a été la réplique à son Courrier n° 097/MCOT/SG/ DSEF/DAD/SOLR du

16 janvier 2013 et a pour objet la suspension de morcellement et vente de réserves administratives communales. Il n'y a eu aucune réaction du Maire depuis la notification de l'Arrêté n° 2/406/DEP-ATL-LIT sinon la requête objet des présentes observations.

En procédant ainsi, le Maire a violé l'article 35 de la Constitution qui dispose que "*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*".... La décentralisation est bien une tendance à confier des compétences croissantes aux collectivités territoriales autonomes de l'Etat central. Même en tant que propriétaires et protégées par la Constitution, les collectivités territoriales restent des entités dépendantes et tributaires de l'Etat dont elles doivent observer les textes en vigueur. La théorie des mutations domaniales repose, au profit de l'Etat, sur l'unité du domaine public, par-delà les découpages administratifs du pays. Bref, le lien entre le domaine public et la souveraineté étatique survit.

Le Maire ne saurait donc se prévaloir des dispositions des lois sur la décentralisation pour détruire le patrimoine foncier ; les mêmes textes exigent et font obligation au Maire de veiller à la conservation des biens de la Commune qui sont soumis au même régime que ceux de l'Etat. Il n'y a donc point de violation des textes.

Il échet en conséquence de dire et juger que le Préfet encore moins le Ministre chargé de la décentralisation, d'une part, n'a jamais assimilé l'autorité de tutelle à un rapport de subordination administrative du Maire au Ministre et au Préfet et d'autre part, nullement violé le bloc de constitutionnalité à savoir :

- l'article 151 de la Constitution du 11 décembre 1990 ;
- l'article 142 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin ;
- les articles 82, 83 et 84 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin.

Dès lors, qu'il plaise à la Cour :

EN LA FORME

Qu'il échet que la Cour Constitutionnelle se déclare incompétente et rejette purement et simplement sa demande.

Mais si par revirement jurisprudentiel, la Haute Juridiction se déclarait compétente, il y a lieu,

AU FOND

. de constater que le Préfet encore moins le Ministre chargé de la décentralisation, n'a jamais assimilé l'autorité de tutelle à un rapport de subordination administrative du Maire au Ministre et au Préfet ;

. de constater que ni le Ministre, ni le Préfet n'a violé le bloc de constitutionnalité à savoir :

- l'article 151 de la Constitution du 11 décembre 1990 ;
- l'article 142 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin ;
- les articles 82, 83 et 84 de la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin ;

. de constater que l'Arrêté n° 2/337/DEP-LITT/SG/SP-CP portant suspension de morcellement et de vente des réserves administratives a été pris en exécution de la décision du Conseil des Ministres ;

. de constater que c'est dans l'exécution de ses attributions que le Préfet a saisi les Maires de la décision du Gouvernement ;

. de constater qu'en dépit de cet arrêté les morcellements de réserves et les ventes de parcelles en violation de la réglementation se sont poursuivis ;

. de constater que le défaut de mise en application de l'Arrêté n° 2/337/DEP-ATL-LITT/SG/SP-CP par le Maire est une violation de l'article 68 de la Loi n° 97-029 portant organisation des Communes en République du Bénin qui a prévu que sous le contrôle de l'autorité de tutelle le Maire est chargé de la diffusion et de l'exécution des lois et règlements ;

. de constater que la prise de l'Arrêté n° 2/406/DEP-ATL-LITT/SG/SPAT procède de l'inexécution par le Maire de l'Arrêté n° 2/337/DEP-ATL-LITT/SG/SP-CP et du souci de répondre aux multiples réclamations des populations ;

. de constater que le recours en inconstitutionnalité introduit par le Maire vise à obtenir de la Haute Juridiction une décision qui servirait de couverture juridique d'une part, aux tendances de désobéissance à l'autorité de tutelle voire, hiérarchique et d'autre part, à la velléité de gestion solitaire et autoritaire du patrimoine communal en violation de l'article 67 de la Loi n° 97-029 qui

dispose que "le Maire est chargé, sous le contrôle du Conseil Communal de conserver et d'administrer les propriétés de la Commune, et faire en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits... etc." ;

. de constater que le Maire de la Commune de Cotonou, en procédant à la substitution de l'Arrêté n° 2/406/DEP-ATL-LITT/SG/SPAT à l'Arrêté n° 2/337/DEP-ATL-LITT/SG/SP-CP, a ainsi violé l'article 35 de la Constitution qui dispose que "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" ;

. de dire que l'arrêté attaqué a été pris d'abord, à la suite des graves et multiples irrégularités dénoncées par les populations et constatées par les autorités dans la gestion du patrimoine foncier des communes ensuite, faute de l'observation des dispositions de l'Arrêté n° 2/337/DEP-ATL-LITT/SG/SP-CP portant suspension des morcellements et ventes des réserves administratives décidé par le Gouvernement... » :

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que la requête de Monsieur le Maire de Cotonou tend en réalité à faire apprécier par la Haute Juridiction les conditions d'application de l'Arrêté préfectoral n° 2/406/DEP-ATL-LIT/SG/SPAT du 19 décembre 2012 ; qu'une telle appréciation relève du contrôle de légalité ; que la Cour Constitutionnelle, juge de la constitutionnalité et non de la légalité, ne saurait en connaître ; qu'il y a lieu pour elle de se déclarer incompétente ;

D E C I D E

Article 1er. – La Cour est incompétente.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur le Maire de la ville de Cotonou, au Préfet des Départements de l'Atlantique et du Littoral et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le trois septembre deux mille treize,

Monsieur Théodore

HOLO

Président

Monsieur	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
Messieurs	Simlice Comlan	DATO	Membre
	Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
	Akibou	IBRAHIM GBAGUIDI	Membre
Madame	Lamatou	NASSIROU	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Zimé Yérima KORA-YAROU.-

Professeur Théodore HOLO.-