

DECISION DCC 14-053

DU 06 MARS 2014

La Cour Constitutionnelle,

Saisie par requête du 20 juin 2013 enregistrée à son Secrétariat le 23 octobre 2013 sous le numéro 2051/160/REC, par laquelle Monsieur Komlan METOWANOU introduit un recours contre le Ministre de l'Intérieur en inconstitutionnalité de sa décision de retrait de la page de prorogation des passeports béninois ;

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 Madame Marcelline C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « Citoyen béninois résidant à l'étranger depuis 1997, d'abord pour des besoins d'études universitaires au Maroc, puis pour poursuivre ces mêmes études en France depuis 2003, je me suis fait établir un premier



passport (bleu) délivré le 28/08/1997... pour m'y rendre, que j'ai pu proroger une fois à l'Ambassade du Bénin au Maroc, le 14/04/2000, ramenant sa date de validité au 26/08/2003. Ce premier passeport n'était pas au format CEDEAO, mais au format national propre au Bénin. Mais il était déjà prorogeable.

Ensuite, ce passeport a été renouvelé, par le biais de l'Ambassade du Bénin au Maroc, par un deuxième, vert cette fois-ci, au format CEDEAO contenant toujours une page de prorogation, délivré à Cotonou le 09/12/2002 et valable jusqu'au 07/12/2005 ... Résidant désormais en France, j'ai donc pu le faire proroger une fois pour 3 ans au Consulat du Bénin à Paris, le 27/06/2005 ramenant sa date de validité au 26/06/2008.

Ce dernier arrivant à expiration, j'ai dû le renouveler en faisant le voyage au Bénin.... Ce renouvellement est donc intervenu à Cotonou le 24 décembre 2007 pour une expiration au 22 décembre 2010. Ce nouveau passeport ... toujours au format CEDEAO, donc vert comme le précédent, ne contenait déjà plus la page de prorogation qui ... a purement et simplement disparu. » ; qu'il poursuit : « Interrogés sur les raisons d'une telle disparition subite, les agents de la Direction de l'Emigration et de l'Immigration (DEI) de Cotonou se sont contentés de me répondre que "c'en est ainsi maintenant car le Gouvernement aurait en projet une refonte du passeport béninois afin d'en augmenter la durée à 5 années prorogeables une fois ". ...

A la veille de l'expiration de ce dernier passeport non prorogeable, j'ai dû encore faire le déplacement sur Cotonou afin de le renouveler. Ce qui fut fait le 30 août 2010 par le même format de passeport que le précédent qui est donc de fait le format définitif actuel, contrairement aux affirmations des agents de la DEI, qui est non prorogeable et valable seulement 3 ans ...

Pour résumer la situation, malgré le fait que mes deux premiers passeports étaient prorogeables une fois dans les Services consulaires et à cause de l'anticipation inhérente à son renouvellement quand on réside à l'étranger résultant des contraintes administratives relatives aux visas de séjour étrangers que nous devons solliciter, j'ai donc dû renouveler mon passeport 3 fois à peine en 13 ans, entre 1997 et 2010, soit une durée moyenne d'utilisation d'un passeport d'à peine 3 ans et demi, en comptant les anciens passeports prorogeables et 2 ans et demi pour l'actuel format non prorogeable.

La décision ayant produit de tels effets et que les Services de la DEI n'ont pas daigné nous fournir, qui est ici attaquée, a donc



dû intervenir entre le 26-06-2005, date de la prorogation de mon deuxième passeport ... au Consulat du Bénin à Paris et le 24 décembre 2007, date de la délivrance de mon troisième passeport ... à Cotonou. » ;

Considérant qu'il développe : « La décision attaquée contrevient doublement à la Constitution ; d'une part, son auteur n'avait pas compétence pour décider des restrictions à une liberté fondamentale, d'autre part, son contenu est inadmissible dans un Etat de droit, dans la mesure où les restrictions retenues aux droits et libertés garantis par la Constitution sont interdites et/ou disproportionnées.

Sur l'incompétence de l'Administration

C'est, semble t-il, sans base légale que l'Administration a purement et simplement supprimé la page de prorogation présente dans les anciens formats du passeport béninois ...ce qui a entraîné la disparition de cette page dans le format actuel du passeport ...

L'Administration ne se fonde pas sur une loi pour justifier la situation incriminée. Si par extraordinaire, une loi était intervenue en la matière, vous voudrez bien excuser mon ignorance et le cas échéant, me transmettre votre décision constatant sa conformité à la Constitution.

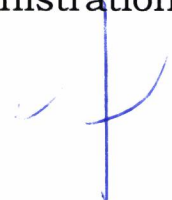
Si l'instruction du dossier fait apparaître que, comme je le présume, les restrictions imposées aux détenteurs de passeports béninois n'ont pas de fondement dans une disposition législative, vous constaterez que la décision litigieuse n'a pas été prise par une autorité compétente.

L'article 98 1^{er} tiret de la Constitution ... prescrit que : " Sont du domaine de la loi les règles concernant :

- La citoyenneté, les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques".

En matière de passeport, la réserve de compétence législative découle aussi de l'article 25 de la Constitution ... ainsi que de l'article 12 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ... L'Administration a donc empiété sur le domaine de la loi pour porter une atteinte continue et actuelle à la liberté fondamentale d'aller et venir du citoyen béninois. Un tel vice d'incompétence est gravissime.

Vous voudrez bien dès lors prescrire toute mesure utile et urgente pour faire cesser cette violation de notre ordre constitutionnel et, en particulier, enjoindre à l'Administration, si



nécessaire sous astreinte, soit, au minimum, de revenir à la situation antérieure pour délivrer le passeport au format CEDEAO prorogeable une fois pour 3 ans, soit, allonger la durée de validité de notre passeport, pour le plus grand profit des béninois obligés de résider dans un pays étranger. » ;

Considérant qu'il fait observer :

« Sur l'inconstitutionnalité des restrictions

A titre subsidiaire, il sera démontré ci-après que les restrictions incriminées au renouvellement des passeports sont contraires tant à la lettre qu'à l'esprit de notre Constitution, quand bien même une loi servirait de fondement.

1) Violation du préambule de la Constitution

Le préambule de notre Constitution rappelle l'opposition fondamentale du peuple béninois à "tout régime fondé sur l'arbitraire" et sa volonté de défendre et de sauvegarder un Etat de droit et de démocratie pluraliste, dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle que spirituelle".

La décision litigieuse, prise en l'absence d'une loi, s'apparente clairement à de l'arbitraire administratif et un tel arbitraire ne saurait être toléré dans un Etat de droit.

2) Violation du principe d'égalité

L'égalité est un principe cardinal garanti à tous et à chacun par le bloc de constitutionnalité.

Le principe constitutionnel de l'égalité de tous les citoyens devant la loi impose que le passeport civil normal ait une durée au moins égale à celle maximale des passeports fonctionnels que sont le passeport de service ou le passeport diplomatique (4 ans et prorogeable en toute représentation diplomatique béninoise à l'étranger). A ces passeports fonctionnels sont attachés de nombreux privilèges issus d'accords internationaux, des privilèges dont le citoyen lambda ne jouit pas et auxquels il ne prétend d'ailleurs pas. Mais, rien ne justifie des différences de traitement quant à la durée de validité des passeports. En particulier, il est évident que cette rupture d'égalité des citoyens devant la loi ne

saurait être couverte par l'article 12.2 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, laquelle ne permet des restrictions au droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays " que si celles-ci sont prévues par la loi nécessaire pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publique ". De tels motifs d'intérêt général, de telles nécessités publiques ne sauraient être ici sérieusement invoqués.

La discrimination entre citoyens en fonction de leur position sociale est inadmissible. Vous voudrez bien relever cette violation flagrante de notre Constitution égalitaire et y mettre fin de toute urgence.

3) L'article 16 de la Constitution

Cet article dispose dans son 2^e alinéa que : "Aucun citoyen ne peut être contraint à l'exil."

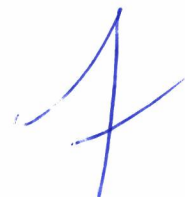
Or, la réduction drastique de la durée déjà trop brève du passeport du citoyen de base constitue ni plus ni moins une incitation plus ou moins directe des citoyens béninois à l'exil administratif. Elle pousse et même contraint certains citoyens, bien souvent contre leur gré et dès que l'occasion se présente, à adopter des passeports de pays étrangers offrant des durées plus longues.

4) L'article 38 de la Constitution

Cet article dispose : " l'Etat protège à l'étranger les droits et intérêts légitimes des citoyens béninois."

Or, en retirant la possibilité de proroger notre passeport dans les Consulats, notre Etat nuit directement à nos intérêts en nous exposant aux diktats répressifs des Polices et Administrations des pays étrangers où nous séjournons. En retirant ce pouvoir à nos Consulats, l'Etat béninois les vide d'une grande partie de leur intérêt pour les béninois installés dans ces pays qui, n'ayant en principe pas besoin de visa pour rentrer chez eux, en dehors de leur passeport, ne peuvent que se demander à quoi bon avoir un Consulat s'il ne peut pas vous proroger votre passeport au besoin.

La délivrance des cartes consulaires, qui au surplus n'apporte pas plus de protection dans le pays visité en l'absence d'un passeport en règle, ne saurait constituer à elle seule, le seul intérêt que les citoyens béninois à l'étranger trouveraient dans leur Consulat.



La preuve est donc faite qu'en prenant une telle décision, notre Administration décide purement de nuire aux béninois de l'étranger au lieu de sauvegarder et défendre leurs intérêts comme le lui prescrit la Constitution. » ;

Considérant qu'il conclut en demandant à la Cour :

« - de déclarer contraire à la Constitution, nulle et non avenue, la décision interne du Ministère de l'Intérieur sur la base de laquelle la Direction de l'Emigration et de l'Immigration a commencé à délivrer l'actuel format du passeport béninois sans la page de prorogation pour violations graves des droits et libertés constitutionnels ;

- d'enjoindre à l'Administration béninoise par le biais de son Ministre de l'Intérieur, à travers la Direction de l'Emigration et de l'Immigration, au minimum de rétablir la délivrance du passeport CEDEAO avec la page de prorogation et donc prorogeable à nouveau dans les Services consulaires à l'étranger, ou, au mieux de faire passer sa durée de validité à 5 ans prorogeable au moins pour 5 autres années auprès des Services consulaires ;

- de condamner l'Etat béninois aux entiers dépens » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, Monsieur François HOUËSSOU, Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Cultes, écrit : « ...I- Les raisons ayant déterminé la suppression de la prorogation des passeports : La suppression de la prorogation des passeports trouve de prime abord son fondement dans les spécificités techniques.

En effet, à l'occasion de la douzième session de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), une structure spécialisée des Nations Unies dont la République du Bénin est membre, tenue du 22 mars au 02 avril 2004 au Caire en Egypte, il a été décidé, adopté et recommandé une norme supprimant désormais la prorogation de la période de validité des documents de voyage lisibles à la machine.

La raison fondamentale qui justifie cette norme s'explique par le fait que la période de validité d'un passeport est indiquée par sa date d'expiration. Et dans un passeport lisible à la machine (MRP), la date d'expiration est une des données d'identification obligatoire

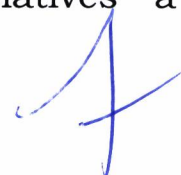
qui figurent à la fois dans la zone d'inspection visuelle (ZIV) et dans la zone de lecture automatique (ZLA) qui est la clé de voûte des systèmes d'inspection modernes et qui sert à vérifier l'authenticité du passeport comme étant un document valide.

Or, dans le cas d'un passeport prorogé, la date d'expiration n'est plus lisible à la machine parce que ne figurant pas dans la zone de lecture automatique. Cet état de choses jette du coup du doute sur l'authenticité du passeport prorogé, ce qui expose les détenteurs à des difficultés de passage dans les aéroports.

L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), pour donner un caractère officiel et juridique à cette suppression, a édicté des normes qui s'imposent à tous les Etats membres. » ; qu'il poursuit : « II- Le fondement juridique de la suppression de la prorogation des passeports lisibles à la machine : Dans le cadre de la onzième session de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) tenue à Chicago en 1999, la Convention de Chicago a exigé de la Communauté de l'Aviation Civile qu'elle se conforme aux lois qui régissent l'inspection d'aéronefs, de fret et de passagers par les autorités telles que les Douanes, l'Immigration, l'Agriculture et la Santé Publique et a imposé aux Etats l'obligation d'adopter des normes et de faciliter les formalités nécessaires afin de minimiser les retards d'exploitation. Les normes et pratiques recommandées conçues afin de mettre en pratique ladite Convention sont élaborées par les Etats contractants de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), dont la République du Bénin, et concrétisées dans l'Annexe 9 "Facilitation" à la Convention. C'est le chapitre 3 de cette Annexe qui a interdit la prorogation des passeports lisibles à la machine par des moyens manuels.

Cette norme se résume dans le point 3 - 4 du chapitre 3 de l'Annexe 9 comme suit : "Les Etats contractants ne doivent pas prolonger la période de validité de leurs documents de voyage lisibles à la machine au moyen d'un tampon ou par d'autres moyens manuels ... Les spécifications relatives aux documents de voyage lisibles à la machine (Doc. 9303, Série) n'autorisent pas la modification de la date d'expiration et des autres données dans la zone de lecture automatique".

Il est à préciser que dans la note WP/14, le Secrétariat de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) signale que les spécifications relatives aux passeports lisibles à la machine (MRP) contenues dans le doc OACI 9303, 1^{ère} partie, constituent une norme mondiale. De plus, les normes relatives à la



suppression de la prorogation ont été mises en application depuis le 1^{er} avril 2006.

La République du Bénin, étant membre de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), s'est retrouvée dans l'obligation de se conformer à cette norme, d'où la délivrance des passeports sans la page de prorogation depuis l'année 2010.

En clair, la décision de la suppression de la prorogation du passeport béninois n'est ni une décision émanant des Autorités de la Direction de l'Emigration et de l'Immigration ni du Gouvernement béninois, mais d'une norme internationale consignée dans le chapitre 3 de l'Annexe 9 à la Convention de Chicago et qui vise à faciliter et à sécuriser la circulation des citoyens de tous les pays du monde. » ;

Considérant qu'il ajoute : « Sur le fondement du moyen tiré de l'inégalité évoquée par le requérant, il convient de signaler que d'abord seuls les passeports ordinaires sont délivrés par la Direction de l'Emigration et de l'Immigration pour une durée de validité de trois (03) ans qui s'applique à tout le monde sans distinction de race, de religion, ni d'obédience politique.

Dans le même ordre d'idées, il est à faire remarquer que la norme concernant la suppression de la page de prorogation des passeports s'applique à tous les Béninois sans distinction depuis sa mise en œuvre par l'Etat Béninois.

Quant à la vulgarisation de la norme sur la suppression de la prorogation des passeports lisibles à la machine, la Direction de l'Emigration et de l'Immigration a initié des séances de sensibilisation avec des Autorités compétentes du Ministère des Affaires Etrangères en vue d'une large diffusion des normes de l'OACI à l'endroit de toutes les représentations diplomatiques de notre pays qui, normalement, ne devraient plus continuer à proroger le passeport béninois ordinaire.

Par ailleurs, pour faciliter l'obtention des passeports dans un délai raisonnable, la Direction de l'Emigration et de l'Immigration a sensiblement simplifié la procédure de l'étude des demandes de passeports en les faisant établir par ses services techniques compétents avant de solliciter le Service de l'identité judiciaire pour l'alimentation de la base des données du fichier national. » ; qu'il conclut : « Aussi, conviendrait-il de préciser que les Béninois vivant à l'étranger ont la possibilité d'introduire leurs dossiers de renouvellement de passeport ordinaire par le biais de la Direction des Affaires Civiles et Consulaires (DACC) du Ministère des Affaires

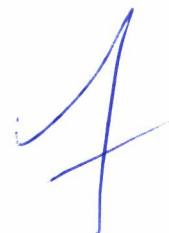
Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur (MAEIAFBE) et d'obtenir satisfaction dans un délai d'une semaine à partir du jour où la Direction de l'Emigration et de l'Immigration est saisie.

Enfin, pour les Béninois de la diaspora qui rentrent au Bénin et dont les passeports sont expirés, la Direction de l'Emigration et de l'Immigration a mis en place un service spécial qui leur donne entière satisfaction en soixante-douze (72) heures au plus tard. L'initiateur du recours, le sieur Komlan METOWANOU, peut témoigner de cette évidence puisqu'il en a été bénéficiaire. Mieux, par le biais de la Direction de l'Emigration et de l'Immigration, ils obtiennent aussi par la même occasion l'établissement ou le renouvellement de leur carte nationale d'identité. » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'aux termes de l'article 147 de la Constitution : « *Les traités ou accords 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* » ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier, notamment du point 3-4 du chapitre 3 de l'Annexe 9 de la Convention de Chicago, que l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) dont la République du Bénin est membre a prescrit aux Etats contractants de « *ne ... pas prolonger la période de validité de leurs documents de voyage lisibles à la machine au moyen d'un tampon ou par d'autres moyens manuels... Les spécifications relatives aux documents de voyage lisibles à la machine (Doc. 9303, Série) n'autorisent pas la modification de la date d'expiration et des autres données dans la zone de lecture automatique* » ; que c'est donc pour se conformer aux normes et pratiques prescrites par l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) que la République du Bénin a entrepris, depuis 2010, la délivrance des passeports sans la page de prolongation ; qu'il ne saurait dès lors être fait grief au Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Cultes d'avoir violé la Constitution ;



D E C I D E :

Article 1er.- Il n'y a pas violation de la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Komlan METOWANOU, à Monsieur le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Cultes et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le six mars deux mille quatorze,

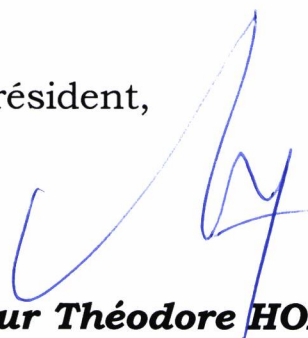
Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
	Simplice Comlan	DATO	Membre
	Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
Madame	Marcelline C.	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur	Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame	Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,



Marcelline C. GBEHA AFOUDA.-

Le Président,



Professeur Théodore HOLO.-