

DECISION DCC 14 - 198

DU 20 NOVEMBRE 2014

Date : 20 Novembre 2014

Requérants : Pascal WANOU, Florent Eustache HESSOU, Julien FRANCISCO GBETIN, Victorien Philippe ABAYI, Léon ZOHA, Michel LOUCOU

Contrôle de conformité

Acte administratif

Arrêté n°0018/MCAAT/DC/SGM/CTJ/DPAC/SA du 29 janvier 2014

Contrôle de légalité

Incompétence

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 19 août 2014 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 1840/111/REC, par laquelle Messieurs Pascal WANOU, Florent Eustache HESSOU, Julien FRANCISCO GBETIN, Victorien Philippe ABAYI, Léon ZOHA, Michel LOUCOU, tous acteurs culturels et respectivement, président de la fédération nationale de Théâtre (FENAT), président de la fédération des associations d'Ecrivains, Gens de lettres et Assimilés du Bénin (FAEGLA), vice-président de la fédération des associations d'Artistes de musique moderne du Bénin (FAAMOB), président de la fédération des associations professionnelles des Plasticiens et Graphistes du Bénin (FAPLAG-BENIN), président des associations, structures, compagnies de Danses et Musique du Bénin (FASTCODAM), président de la fédération nationale des associations des Professionnels de la musique traditionnelle du Bénin (FENAPROMUT-BENIN), forment un recours en inconstitutionnalité de l'arrêté n° 0018/MCAAT/DC/SGM/CTJ/CTC/DPAC/SA du 29 janvier 2014 portant conditions d'octroi et de retrait d'agrément aux associations, fédérations et autres regroupements à caractère culturel sans but lucratif, du

ministère de la Culture, de l'Alphabétisation, de l'Artisanat et du Tourisme ;

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 Lamatou NASSIROU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que les requérants exposent : « ... En son article 122, la Constitution...dispose : "Tout citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant une juridiction...". Aussi, l'article 117 dispose-t-il que "la Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur...la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques et en général, sur la violation des droits de la personne humaine...".

C'est donc en vertu de ces dispositions constitutionnelles que nous, acteurs culturels :

- Pascal WANOU, président de la fédération nationale de Théâtre (FENAT) ;
- Florent Eustache HESSOU, président de la fédération des associations d'Ecrivains, Gens de lettres et Assimilés du Bénin

(FAAMOB) ;

- Julien FRANCISCO GBETIN alias Escapunto, vice-président de la fédération des associations d'Artistes de musique moderne du Bénin (FAAMOB) ;
- Léon ZOHA, président de la fédération des associations, structures, compagnies de Danses et Musique du Bénin (FASTCODAM) ;
- Victorien Philippe ABAYI, président de la fédération des associations professionnelles des Plasticiens et Graphistes du Bénin (FAPLAG-BENIN) ;
- Michel LOUCOU alias Alèkpéhanhou, président de la fédération nationale des associations des Professionnels de la musique traditionnelle du Bénin (FENAPROMULT-BENIN) ;

venons, par la présente, devant la haute juridiction, soumettre le recours, pour inconstitutionnalité et violation des libertés publiques, ci-après formulé :

Les faits

Le 29 janvier 2014, le ministre de la Culture, de l'Alphabétisation, de l'Artisanat et du Tourisme, Monsieur Jean-Michel ABIMBOLA, prenait l'arrêté n° 0018/MCAAT/DC/SGM/CTJ/CTC/DPAC/SA portant conditions d'octroi et de retrait d'agrément aux associations, fédérations et autres regroupements à caractère culturel sans but lucratif...

Aux termes de l'article 1^{er} du chapitre 1^{er} de cet arrêté, "la reconnaissance par le ministère en charge de la Culture, de toute association, de toute fédération ou de tout autre regroupement à caractère artistique et culturel sans but lucratif, est subordonnée à un agrément dudit ministère qui est indépendant de la déclaration d'existence conférée par le ministère chargé de l'Intérieur ou les préfectures".

Au chapitre 2, l'article 3, portant critères d'obtention de l'agrément, énonce que "la structure doit... être suffisamment représentative et compter au moins dix (10) adhérents, avoir une ancienneté d'au moins un (1) an d'existence, rendre compte de

ses activités annuellement au ministre en charge de la Culture".

Enfin, l'article 6 dudit arrêté dit "abroger toutes dispositions antérieures contraires...".

Se fondant donc sur cet arrêté et déférant aux instructions du ministre Jean-Michel ABIMBOLA, le directeur de la promotion artistique et culturelle, Monsieur Patrick Adjadi IDOHOU, s'est employé à délivrer des agréments en dépit des objections émises par les fédérations d'association d'artistes. L'une des dispositions de cet agrément subordonne toute activité des associations à l'obtention par elles d'une autorisation préalable de la direction de la promotion artistique et culturelle... » ;

Considérant qu'ils font observer : « **Nos arguments et motifs**

Dans son préambule, la Constitution béninoise... proclame : "NOUS, PEUPLE BENINOIS, ... Affirmons solennellement notre détermination par la présente Constitution de créer 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 ; Réaffirmons notre attachement aux principes de la démocratie et des droits de l'Homme tels qu'ils ont été définis par la Charte des Nations Unies de 1945 et la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'unité africaine, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 et dont les dispositions font partie intégrante de la présente Constitution et du Droit béninois et ont une valeur supérieure à la loi interne..." ; en son article 23 alinéa 2, la Constitution béninoise dispose : "Les institutions, les communautés religieuses ou philosophiques ont le droit de se développer sans entraves. Elles ne sont pas soumises à la tutelle de l'Etat. Elles règlent et administrent leurs affaires d'une manière autonome". L'article 25 quant à lui, dispose : "L'Etat reconnaît et garantit, dans les conditions fixées par la loi, la liberté d'aller et venir, la liberté d'association, de

réunion, de cortège et de manifestation". Dans ce même esprit, la loi n° 91-006 du 25 février 1991 portant Charte culturelle en République du Bénin énonce en ses articles :

- 33 : "Condition nécessaire au développement culturel, la vie associative est garantie aux artistes, aux écrivains et hommes de culture par une législation appropriée" ;
- et 34 : "Les associations artistiques et culturelles s'organisent de façon autonome. Elles peuvent être consultées par les pouvoirs publics sur des questions relevant de leurs champs d'activités". » ;

Considérant qu'ils développent : « Par ailleurs, comme indiqué plus haut dans son préambule, la Constitution béninoise reconnaît la supériorité des dispositions de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples relatives aux principes de la démocratie et des droits de l'Homme sur la loi interne. Dans ce cadre, le Conseil des droits de l'Homme, dans sa résolution 15/21 (d'octobre 2010) sur le droit de réunion pacifique et d'association :

- "réaffirme que toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques et que nul ne peut être obligé de faire partie d'une association ;

- reconnaît l'importance du droit de réunion et d'association pacifiques pour la pleine réalisation des droits civils et politiques, et des droits économiques, sociaux et culturels ;

- reconnaît que le droit de réunion et d'association pacifiques est une composante essentielle de la démocratie qui offre des possibilités inestimables, entre autres celles d'exprimer des opinions politiques, de s'adonner à des activités littéraires et artistiques ;

- reconnaît que l'exercice du droit de réunion et d'association pacifiques sans autres restrictions que celles qu'autorise le droit international relatif aux droits de l'Homme, est indispensable à la pleine jouissance de ce droit, en particulier là où des individus professent des convictions religieuses ou politiques minoritaires ou dissidentes".

Or, à cet égard, les seules restrictions admises consistent à garantir :

- la sécurité nationale ;
- l'intégrité territoriale ;
- la sûreté et l'ordre publics ;
- la prévention du crime ;
- la protection de la santé, de la morale ;
- la protection de la réputation d'autrui.

De son côté, la commission Africaine des droits de l'Homme et des peuples, dans sa résolution sur le droit à la liberté d'association, issue de sa 11^{ème} session ordinaire tenue à Tunis (en Tunisie) du 02 au 09 mars 1992, affirme :

"La Commission,

- prenant en considération tous les droits stipulés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme, avec mention spéciale des articles 20 et 23 garantissant le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques ;

- rappelant l'article 22 du pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que l'article 8 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels garantissant à chacun le droit à la liberté d'association ;

- appréciant hautement la résolution n°13 (XIII) du 11 septembre 1980 de la sous-commission des Nations-Unies sur la prévention de la discrimination et portant adoption du droit à la liberté d'association ;

- tenant compte des dispositions de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, en particulier l'article 10 point 1 garantissant à chacun le droit à la liberté d'association à condition de respecter la loi » ;

Considérant qu'ils poursuivent :

« 1. les autorités législatives ne devraient pas outrepasser les dispositions constitutionnelles ou faire obstacle à l'exercice des droits fondamentaux garantis par la Constitution et les normes

internationales des droits de l'Homme ;

2. en réglementant l'usage de ce droit, les autorités compétentes ne devraient pas décréter des mesures susceptibles de restreindre l'exercice de cette liberté ;

3. la restriction à l'exercice du droit à la liberté d'association devrait être compatible avec les obligations des Etats découlant de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples".

Eu égard à tout ce qui précède, il apparaît clairement que, parmi les principes fondamentaux reconnus par la Constitution béninoise et les lois universelles en général et béninoises en particulier, figure le principe de la liberté d'association et que le droit d'association est une liberté publique. Ainsi, ce principe est à la base des dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901 et du décret du 16 août 1901 relatifs au contrat d'association, qui régissent la vie associative au Bénin. L'article 2 de la loi du 1^{er} juillet 1901 proclame en effet le caractère de liberté publique conféré aux associations : "les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable..." ;

Toutefois, pour avoir la capacité juridique, la loi leur fait obligation de se rendre publiques par une déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture où l'association a son siège. Il lui sera donné récépissé de cette déclaration ; l'association n'est rendue publique que par une insertion au Journal officiel, sur production de ce récépissé (...article 5 loi 1^{er} /07/1901). Cela signifie donc qu'une association librement constituée peut exercer les activités relatives à son objet sans être rendue publique, sans aucune autorisation spéciale. Aussi, la déclaration publique et la capacité juridique qui en découlent renforcent-elles le caractère de liberté publique des associations. Aucune autre forme de reconnaissance ni d'autorisation n'est requise pour le plein exercice de leurs activités. Le cas échéant, une telle mesure serait caractéristique de restrictions portant atteinte à la liberté d'association ;

La jurisprudence française est d'ailleurs très édifiante à cet égard. Le caractère de liberté publique a été affirmé et reconnu par le Conseil constitutionnel, dans sa ... décision du 16 juillet

1971, la décision n° 71-44 du 16 juillet 1971 sur la loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. En effet, les associations étant placées sous le régime de la loi de 1901, elles peuvent se former librement, sans contrôle de l'administration, mais peuvent être reconnues par l'Etat avec une simple déclaration en préfecture, en vertu du principe de la liberté d'association. » ;

Considérant qu'ils ajoutent : « En 1971, certains artistes décident de créer des associations inspirées par l'idéologie communiste. L'administration s'oppose alors à la déclaration de l'association "les Amis de la cause du peuple" soutenue, notamment par Simone de BEAUVOIR, en refusant de délivrer le récépissé de déclaration. Le ministre de l'Intérieur, Raymond MARCELLIN, soupçonnait l'association d'être une organisation gauchiste se proposant de reconstituer une association dissoute qui s'appelait "la cause du peuple" sans aucune base légale. Le gouvernement décide alors de faire voter une loi pour instituer un contrôle administratif de la déclaration des associations. Saisi par le président du Sénat pour contrôle de constitutionnalité sur cette loi restrictive, le Conseil constitutionnel, dans sa décision sus visée devenue très célèbre, censura le texte et le déclara non conforme à la Constitution parce que portant atteinte à la liberté d'association, ainsi qu'il suit : "...Considérant qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution, il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association ; que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ; qu'en vertu de ce principe, les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable ; qu'ainsi à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'association, la constitution d'association, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire...,

décide à l'article 1^{er} : sont déclarées non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel complétant les dispositions de l'article 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901... " » ;

Considérant qu'ils déclarent : « Se référant donc à cette décision du Conseil constitutionnel français, il y a lieu de considérer les articles 1 et 3 de l'arrêté n° 0018/MCAAT/DC/SGM/CTJ/CTC/DPAC/SA du 29 janvier 2014 portant conditions d'octroi et de retrait d'agrément aux associations et autres regroupements à caractère culturel sans but lucratif, ainsi que l'agrément lui-même, comme non conformes à la Constitution du 11 décembre 1990 parce que portant atteinte au principe de la liberté d'association, principe à valeur constitutionnelle. Exiger que l'association compte au moins dix (10) adhérents, est une violation flagrante de l'article 1 de la loi du 1^{er} juillet 1901 qui définit l'association comme "la convention par laquelle deux (2) ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leur connaissance ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices..." et donc, une violation du principe de la liberté d'association. De même, soumettre l'exercice des activités d'une association légalement constituée à une autorisation préalable de l'autorité administrative qu'est le directeur, est une violation du même principe de la liberté d'association et une entrave aux activités artistiques.

Par ailleurs, l'article 6 dudit arrêté dit "abroger toutes dispositions antérieures contraires...". Or, à la date de sa signature, voire d'aujourd'hui, autant la loi du 1^{er} juillet 1901 et le décret du 16 août 1901 qui réglementent la constitution, l'administration et le fonctionnement des associations en République du Bénin, que le droit d'association et le principe à valeur constitutionnelle de la liberté d'association établi par la Constitution béninoise, la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, qui sont les seules dispositions antérieures régissant le sujet, ne peuvent être abrogés par un arrêté (texte de valeur inférieure) » ; qu'il conclut : « **Notre requête**

En conséquence de tout ce qui précède, et considérant toutes les références juridiques à valeur constitutionnelle

relatives à la liberté d'association, qu'il plaise à la haute juridiction de :

1-déclarer non conformes à la Constitution de la République du Bénin les dispositions des articles 1, 3 et 6 de l'arrêté n° 0018/MCAAT/DC/SGM/CTJ/CTC/DPAC/SA du 29 janvier 2014 portant conditions d'octroi et de retrait d'agrément aux associations et autres regroupements à caractère artistique et culturel sans but lucratif en ce qu'elles violent le principe constitutionnel de la liberté d'association ;

2-déclarer non conforme à la Constitution de la République du Bénin la délivrance par le ministère en charge de la Culture, aux associations, fédérations et regroupements à caractère artistique et culturel sans but lucratif, d'une reconnaissance spéciale sous la forme d'un agrément, préalable à l'exercice de leurs activités, en ce qu'elle constitue une entrave aux activités artistiques et remet en cause le principe constitutionnel de la liberté d'association ;

3-déclarer non conforme à la Constitution de la République du Bénin, l'obligation faite aux associations, fédérations et regroupements à caractère artistique et culturel sans but lucratif, organisations de la société civile, de requérir une autorisation préalable de la direction de la promotion artistique et culturelle chaque fois qu'elles doivent mener une activité, en ce qu'elle constitue une entrave aux activités artistiques et porte atteinte au principe de la liberté d'association ;

4-déclarer discriminatoire, et donc violant la Constitution de la République du Bénin, le fait d'imposer, sans aucune base légale, la délivrance d'un agrément indépendant de la déclaration publique conférée par le ministère de l'Intérieur ou les préfectures aux seuls associations, fédérations et regroupements à caractère artistique et culturel sans but lucratif alors même que les autres organisations de la société civile y compris celles opérant dans les autres secteurs relevant du ministère de la Culture, de l'Alphabétisation, de l'Artisanat et du Tourisme (l'artisanat et l'alphabétisation notamment), n'y sont pas contraintes et exercent leur activité en toute liberté ;

5-déclarer en conséquence nuls et de nul effet tous les actes posés en application de l'arrêté n° 0018/MCAAT/DC/SGM/CTJ/CTC/DPAC/SA du 29 janvier 2014 portant conditions d'octroi et de retrait d'agrément aux associations, fédérations et autres regroupements à caractère artistique et culturel sans but lucratif en ce qu'ils violent le principe constitutionnel de la liberté d'association... » ;

Considérant que chacun des six requérants a joint la preuve de l'existence juridique de sa fédération et sa qualité pour la représenter. ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la haute juridiction, le ministre de la Culture, de l'Alphabétisation, de l'Artisanat et du Tourisme, Monsieur Jean-Michel ABIMBOLA, écrit : « ...J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint, mes observations sur le recours... par lequel Monsieur Pascal AWANOU et cinq autres demandent à la haute juridiction de déclarer inconstitutionnel, l'arrêté n° 0018/MCAAT/DC/SGM/CTJ/CTC/DPAC/SA du 29 janvier 2014.

Observations :

Par le recours suscité, Monsieur Pascal WANOU et cinq autres demandent qu'il plaise à la haute juridiction de déclarer :

1-Non conformes à la Constitution de la République du Bénin, les dispositions des articles 1, 3 et 6 de l'arrêté n° 0018/MCAAT/DC/SGM/CTJ/CTC/DPAC/SA du 29 janvier 2014 portant conditions d'octroi et de retrait d'agrément aux associations, fédérations et autres regroupements à caractère culturel sans but lucratif en ce qu'elles violent le principe constitutionnel de la liberté d'association ;

Les moyens invoqués par les requérants :

L'article 1^{er} de l'arrêté querellé dispose : "La reconnaissance par le ministère en charge de la Culture, de toute association, de toute fédération ou de tout autre regroupement à caractère

artistique et culturel sans but lucratif est subordonnée à un agrément dudit ministère qui est indépendant de la déclaration d'existence conférée par le ministère chargé de l'Intérieur ou les préfectures".

Discussion des moyens invoqués par les requérants

Il n'est pas juridiquement exact d'interpréter l'institution d'un agrément par arrêté comme restrictive de la liberté d'association. L'agrément ne saurait restreindre la liberté d'association, de création de toute association, de toute fédération etc. La liberté de création d'association ou de toute fédération appartient à chaque citoyen à titre individuel ou en association pourvu que les conditions fixées par les lois soient respectées.

En revanche, pour l'exercice de certaines activités qui revêtent des caractères spécifiques (culture, artisanat, agences de voyages, hôtellerie etc.) l'autorité de tutelle pourra les assortir de certaines conditions (agrément ou licence).

Il en est également ainsi dans d'autres secteurs d'activités, notamment au niveau du ministère des Sports, de la Jeunesse et des Loisirs et d'autres ministères où, pour œuvrer dans ces domaines, un agrément est délivré en dehors de la déclaration de constitution qui confère aux associations une personnalité juridique.

En l'espèce, il n'est pas exact d'écrire et d'affirmer que l'institution d'un agrément par arrêté porte atteinte à la liberté d'association que ne saurait ignorer ou méconnaître l'autorité administrative. L'agrément querellé est une mesure d'ordre public qui appartient exclusivement à l'autorité administrative en raison de ce que les secteurs de la culture et de l'art sont très sensibles. » ;

Considérant qu'il développe : « Mieux, le secteur culturel compte aujourd'hui, approximativement cinq cents (500) associations, il est donc normal qu'il institue un agrément pour reconnaître que telle ou telle association est effectivement active dans le secteur à l'instar de ce qui se fait pour les hôtels, agences

de voyages, auberges et autres qui, malgré les formalités administratives d'existence juridique, sollicitent et obtiennent à des conditions, un agrément leur permettant d'exercer dans le domaine du tourisme au Bénin ;

En outre, la décision d'instaurer un agrément dans le secteur culturel se justifie par le fait que, les associations culturelles étant représentées dans certaines institutions (CES notamment) et dans certains conseils d'administration, les associations se créent au gré des acteurs culturels à la veille du renouvellement des mandats, juste pour prendre part aux élections. Les élections passées, ces associations tombent dans la léthargie. En conséquence, le présent arrêté, loin de porter atteinte à la liberté associative, vise à réglementer le secteur.

... l'article 3 de l'arrêté querellé dispose : ... "Les critères d'obtention de l'agrément sont les suivants :

La structure doit :

- faire l'objet d'une publication au Journal officiel ;
- avoir comme objet statutaire explicite, la promotion artistique et culturelle ;
- être suffisamment représentative et compter au moins dix (10) adhérents ;
- avoir une ancienneté d'au moins un (1) an d'existence ;
- rendre compte de ses activités annuellement au ministre en charge de la Culture".

Les requérants ne sauraient ignorer que les lois énoncent des caractères généraux, permanents et impersonnels à l'exception en France de la loi portant règlement de la succession du général de GAULLE. Il revient aux décrets ou arrêtés de préciser les conditions d'application des lois. Il en est ainsi, s'agissant de la loi n° 65-17 du 23 juin 1965 portant code de la nationalité béninoise dont il appartient au ministère de tutelle d'en fixer la liste des pièces à produire pour avoir la nationalité béninoise. Le décret n° 272/PC/MJL du 11 août 1965 a fixé les modalités d'application dudit code.

S'agissant des associations ou fédérations ou regroupe-

ments d'artistes culturels, il appartient au ministre de tutelle...de solliciter de tout acteur culturel ou autre, un ...dossier pour faire bénéficier des appuis de tout genre... aux promoteurs.

En conséquence, il convient de faire la nuance entre la personnalité juridique conférée à ces associations, fédérations ou regroupements par le ministère de l'Intérieur ou les préfetures par la déclaration d'existence et le cadre de collaboration avec le ministère de tutelle par la constitution d'un dossier d'agrément dont la liste des pièces constitutives est déterminée à l'article 3.

... l'article 6 de l'arrêté querellé dispose : "Le présent arrêté qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, prend effet pour compter de la date de signature et sera publié partout où besoin sera".

Les dispositions de cet article souvent classiques et placées au bas des actes législatifs et règlementaires ne sauraient être interprétées comme une méconnaissance, voire, une violation du principe élémentaire du parallélisme des formes selon lequel l'autorité administrative ne saurait abroger une norme supérieure par une norme inférieure. Le verbe abroger ne concerne ni la liberté d'association ni de réunion, encore moins d'opinion reconnue par la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948, la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples du 18 juin 1981 ainsi que la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990 auxquelles les requérants ont suffisamment fait allusion.

De même, les dispositions de cet article ne concernent en rien la personnalité juridique conférée par les formalités au ministère de l'Intérieur ou aux préfetures.

En conséquence, il s'agit d'une méconnaissance du domaine de la loi et du règlement par les requérants en ce que les dispositions de cet article ne portent aucune entorse ou entrave à la liberté de création des associations, fédérations ou autres regroupements sans but lucratif dans le domaine de l'art et de la culture. » ;

Considérant qu'il poursuit : « **2-** Toujours dans leur requête, les

requérants sollicitent que la Cour déclare non conforme à la Constitution de la République du Bénin, la délivrance par le ministère en charge de la Culture, aux associations, fédérations et regroupements à caractère artistique et culturel sans but lucratif, d'une reconnaissance spéciale sous la forme d'un agrément, préalable à l'exercice de leurs activités, en ce qu'elle constitue une entrave aux activités artistiques et remet en cause le principe constitutionnel de la liberté d'association.

Il faut souligner que les requérants ne sauraient légitimement ignorer les difficultés d'ordre organisationnel et fonctionnel auxquelles sont confrontés les associations, fédérations ou regroupements à caractères artistique et culturel. Aux fins d'éviter des troubles à l'ordre public, la diffusion ou la propagande obscène avec près de cinq cents (500) associations, fédérations ou regroupements, l'autorité de police administrative ne peut que soumettre l'organisation d'activité artistique ou culturelle à une autorisation spéciale.

L'appréciation des menaces de trouble à l'ordre public qui résulterait d'un "laisser faire" ou d'un "laisser aller" est du ressort de l'autorité administrative. Une telle autorisation spéciale ne saurait être vue et interprétée comme restrictive ou entravant la liberté. Mieux, l'appui du ministère à ces associations ou fédérations dépend des activités organisées au cours de l'année, très souvent encouragées et soutenues par le ministère.

En conséquence, l'autorisation spéciale à laquelle sont subordonnées les activités des associations ou fédérations etc., est une mesure de police administrative visant à prévenir tout trouble à l'ordre public.

L'agrément auquel le ministère en charge de la Culture a subordonné sa reconnaissance est la manifestation du pouvoir que détient principalement cette autorité dans le domaine de l'art et de la culture. La position de la jurisprudence est constante en ce domaine (police générale) : CE, A, 19 mai 1933, BENJAMIN, R, 541 ; D. 1933, 3, 354, concl. MICHEL ; S.1934, 3, concl. MICHEL, note de MESTRE. Les commentaires des éminents professeurs, MICHEL et MESTRE sur cet arrêt ont une valeur à la

fois pédagogique et juridique indéniable : "Tout d'abord, le fait qu'une liberté soit organisée par la loi ne fait pas obstacle à ce que l'autorité de police générale, ici le maire, mette en œuvre ses pouvoirs pour "prendre les mesures qu'exige le maintien de l'ordre", car la vie en société, par ses contraintes, par les nécessaires conciliations qu'elle implique entre les droits de chaque citoyen, fait obstacle à ce que, pour une liberté donnée, on puisse faire abstraction des circonstances concrètes dans lesquelles cette liberté va s'exercer. Le maire, qui se trouve au contact direct de ces circonstances, doit donc pouvoir utiliser son pouvoir de police pour "éviter un usage abusif" de la liberté ou qui serait contraire aux "nécessités de l'ordre public" (formules utilisées dans l'arrêt DEHAENE, CE, 7 juillet 1950, analysé infra à propos d'un droit constitutionnel : celui de grève). Le maire de Nevers tenait donc de la loi municipale, qui lui confie le pouvoir de police municipale, la possibilité de prendre, en l'espèce, les mesures qui s'imposaient. Cette possibilité d'action du maire vaut pour l'ensemble des libertés consacrées par la loi (CE, 22 juin 1951, DAUDIGNAC, références infra : liberté du commerce et de l'industrie ; CE, 19 février 1909, Abbé OLIVIER, R, 181 ; D, 1910, 3 121, concl. CHARDENET ; S, 1909, 3, 34, concl. CHARDENET ; RDP, 1910, 69, note JEZE : règlement des convois funèbres et, a fortiori, pour les activités non érigées en véritables libertés publiques). » ;

Considérant que le ministre ajoute : « **3-** Toujours dans leur requête, les requérants sollicitent que la haute juridiction déclare comme discriminatoire et donc violant la Constitution de la République du Bénin, le fait d'imposer sans aucune base légale la délivrance d'un agrément indépendant de la déclaration publique conférée par le ministère de l'Intérieur ou les préfectures aux associations, fédérations ou regroupements à caractère artistique et culturel sans but lucratif alors même que les autres organisations de la société civile y compris celles opérant dans les autres secteurs relevant du MCAAT n'y sont pas contraintes et exercent leur activité en toute liberté ...

Les requérants ne sauraient méconnaître qu'il appartient exclusivement aux autorités administratives de préciser par des

décrets, arrêtés etc. les conditions d'application de la loi, car celle-ci a un caractère général, impersonnel et permanent.

Dans presque tous les pays, du moins les plus démocratiques, les secteurs de la culture, de l'artisanat et du tourisme sont les plus règlementés. Il en est ainsi au Bénin des secteurs de l'hôtellerie et des agences de voyages sans que les promoteurs hôteliers et agents de voyages aient trouvé la moindre violation de la Constitution malgré leur but lucratif.

S'agissant de l'hôtellerie, le lieu d'implantation de l'établissement d'hébergement, le profil du promoteur et du personnel, la configuration des chambres, de la buanderie, de la cuisine etc. font l'objet d'une forte réglementation : réglementation au plan national, réglementation au plan sous régional avec l'UEMOA, la CEDEAO, au plan international avec l'Organisation mondiale du Tourisme (OMT) depuis 1979.

S'agissant des agences de voyages, elles sont subordonnées à plus de formalités au plan national par la licence après la personnalité juridique avec le registre de commerce, l'autorisation du concessionnaire (Amadéouse) dont le siège social est à Abidjan en Côte d'Ivoire, l'autorisation formelle de l'association internationale des Transports aériens. Il en est ainsi en raison de la sensibilité des activités des hôtels et des agences de voyages et du fait de la provenance de leur clientèle (touristes nationaux et surtout étrangers) et de l'image du pays du siège de l'hôtel ou de l'agence de voyage qu'il faut protéger par la réglementation.

Chaque secteur, avec ses spécificités, a besoin d'une régulation aux fins de prévenir tout trouble à l'ordre public, de protéger les bonnes mœurs et l'ordre public.

Le secteur des activités artistiques et culturelles en est un. En conséquence, si discrimination il y a, il s'agit certainement d'une discrimination dirigée contre le secteur des arts et de la culture au mépris des textes qui reconnaissent la liberté associative. » ;

Considérant qu'il conclut : « 4- Les requérants demandent en outre à la Cour de déclarer nuls et de nul effet tous les actes posés en application de l'arrêté n° 0018/MCAAT/DC/SGM/CTJ/

CTA/DPAC/SA du 29 janvier 2014.

En l'espèce, rien ne saurait justifier ou expliquer que soient déclarés nuls et de nul effet, les actes pris en extraction dudit arrêté en raison de ce que :

1) l'arrêté est une mesure de police administrative relevant, de l'autorité administrative (ministre) ;

2) les activités régulées par ledit arrêté sont très sensibles et pourraient menacer la paix sociale, l'ordre public etc.

3) déclarer nuls et de nul effet, l'arrêté ainsi que les actes pris en vertu de lui, reviendrait à créer une anarchie dans les secteurs très sensibles comme ceux des artistes culturels » ; qu'il demande à la Cour : « de dire, juger et constater ce qui suit :

1- les articles 1, 3 et 6 de l'arrêté n° 0018/MCAAT/DC/SGM/CTJ/CTC/DPAC/SA du 29 janvier 2014 portant condition d'octroi et de retrait d'agrément aux associations, fédérations et autres regroupements à caractère artistique et culturel sans but lucratif ne violent, en rien, le principe constitutionnel de la liberté d'association.

2- la subordination de la reconnaissance des associations, fédérations et regroupements à caractère artistique et culturel sans but lucratif à une forme d'agrément n'est pas une entrave aux activités artistiques et ne remet non plus en cause le principe constitutionnel de la liberté d'association. La subordination à un agrément est une mesure de police administrative relevant de l'autorité administrative.

3- la délivrance par le ministère en charge de la Culture, aux associations, fédérations et regroupements à caractère artistique et culturel sans but lucratif d'une autorisation préalable de la direction de la promotion artistique et culturelle chaque fois qu'elles doivent mener une activité est loin d'être une entrave aux activités artistiques et ne porte non plus atteinte au principe de la liberté d'association.

4- n'est pas discriminatoire et ne viole pas la Constitution du Bénin, l'exigence d'un agrément indépendant de la déclaration publique conférée par le ministère de l'Intérieur ou les préfetures.

5- ne sont pas nuls et de nul effet, tous les actes posés en application de l'arrêté n° 0018 /MCAAT/DC/SGM/CTJ/CTC/DPAC/SA du 29 janvier 2014 portant conditions d'octroi et de retrait d'agrément aux associations, fédérations et autres regroupements à caractère artistique et culturel sans but lucratif en ce qu'ils violent le principe constitutionnel de la liberté d'association... » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que les requérants demandent, en principal, à la haute juridiction de déclarer contraires à la Constitution, les dispositions des articles 1^{er}, 3 et 6 de l'arrêté n°0018/MCAAT/DC/SGM/CTJ/DPAC/SA du 29 janvier 2014 portant conditions d'octroi et de retrait d'agrément aux associations, fédérations et autres regroupements à caractère culturel sans but lucratif pour avoir subordonné la reconnaissance par le ministère de la Culture, de toute association, fédération ou tout autre regroupement à caractère artistique et culturel sans but lucratif, à un agrément dudit ministère ; que cette demande tend, en réalité, à faire apprécier par la Cour, la conformité de l'arrêté n°0018/MCAAT/DC/SGM/CTJ/DPAC/SA du 29 janvier 2014 portant conditions d'octroi et de retrait d'agrément aux associations, fédérations et autres regroupements à caractère culturel sans but lucratif à la loi n° 006 du 25 février 1991 portant Charte culturelle en République du Bénin ; que l'appréciation d'une telle demande relève d'un contrôle de légalité ; que la Cour, juge de la constitutionnalité et non de la légalité ne saurait en connaître ; qu'en conséquence, il y a lieu pour elle de se déclarer incompétente sans qu'il ne soit besoin de statuer sur les autres demandes ;

D E C I D E :

Article 1er.- La Cour est incompétente.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Messieurs Pascal WANOU, Florent Eustache HESSOU, Julien FRANCISCO GBETIN, Victorien Philippe ABAYI, Léon ZOHA, Michel LOUCOU, à Monsieur le Ministre de la Culture, de l'Alphabétisation, de l'Artisanat et du Tourisme et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt novembre deux mille quatorze,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
	Simplice C.	DATO	Membre
	Bernard D.	DEGBOE	Membre
Mesdames	Marcelline-C	GBEHA AFOUDA	Membre
	Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Lamatou NASSIROU.-

Professeur Théodore HOLO.-