

DECISION DCC 15 – 036

DU 24 FEVRIER 2015

Date : 24 février 2015

Requérant : Alfred SOGNIDODE

Contrôle de conformité

Atteintes aux biens

Conflit domanial

Défaut de qualité

Irrecevabilité

Incompétence

Violation de la Constitution

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 20 février 2014 enregistrée à son secrétariat le 21 février 2014 sous le numéro 0387/036/REC, par laquelle Monsieur Alfred SOGNIDODE, « représentant les héritiers de la collectivité DOSSOU-BOCCO de Toffo » forme un recours contre la mairie de Toffo pour violation de la Constitution au sujet du lotissement de la tranche n°1 de Toffo-centre réalisé en 1994 dans la commune de Toffo ;

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 Akibou IBRAHIM G. en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « ...Les processus de ce lotissement dont les documents nous ont été cachés jusqu'à aujourd'hui, malgré notre correspondance adressée au maire de Toffo en date du 18 novembre 2013 sans suite, ont démontré que les inconvénients qu'il a provoqués pour nous, héritiers de la collectivité DOSSOU-BOCCO de Toffo-Ahito, l'emportent sur les avantages qu'il a procurés à la sous-préfecture de Toffo-centre et au comité de lotissement...

Ainsi, avant de vous faire les rappels de nos reproches par rapport à ce lotissement qui bloque le développement de Toffo-centre jusqu'à aujourd'hui, permettez-moi de vous dire que ce projet de lotissement qui porte sur 101 ha 67 ca 14 a nous a privé de tous nos patrimoines situés à Toffo-gare et Toffo-Sédji et qui représentent 58 % des zones loties et dont les documents nous ont été cachés jusqu'à aujourd'hui » ; qu'il développe :

« RAPPEL DES FAITS

...L'article 2 du document portant conditions d'appel d'offres énonce que le financement du lotissement de la tranche n°1 de Toffo-centre est assuré par les fonds issus de la vente des parcelles d'habitation et les frais de recasement. ... L'article 4 de ce document indique en son *nota bene* : seule une infime partie du domaine étant occupée, la collectivité locale est le plus grand propriétaire. ... Enfin,...l'article 9 du même document précise que : "le délai pour l'exécution de l'ensemble des travaux est de six (6) mois non compris les journées de pluie et les jours non ouvrables".

...L'arrêté sous-préfectoral année 2002 n°2/13/SP-T/SG/BADPS ... a créé un comité de surveillance et de déguerpissement de la zone lotie en vertu du décret n°56-704 du 10 juillet 1956 fixant les conditions d'application du décret n°55-580 du 20 mars 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en AOF.

... Le rapport du 18 décembre 2006 du conseiller communal Patrice GNACADJA sur le point des parcelles vendues et la situation du compte relatif au lotissement de Toffo-centre a relevé que des retraits frauduleux ont été effectués sur le compte de la vente de nos parcelles à la CLCAM de Houègbo par les différents sous-préfets qui se sont succédés

... Le procès-verbal de réunion du comité de lotissement

élargi, présidé par le sous-préfet François C. AFFON AMONMI, en date du 2 mai 1998, dans son avant dernier paragraphe, à la page 2, montre les détournements de fonds à la CLCAM de Houègbo où ... : "Après Monsieur Hilaire LIMA, c'est au tour du sous-préfet de nous dire qu'il a retiré un million (1.000.000) de francs CFA du compte du projet de lotissement à la CLCAM à Houègbo et que des explications seront données après sur l'utilisation de cette somme ..."

... Le successeur du sous-préfet AFFON AMONMI en la personne de Rock GNONLONFOUN a aussi fait des retraits dans le compte de la vente de nos parcelles jusqu'à deux millions (2.000.000) de francs CFA en date du 16 août 2002...

... Monsieur Hilaire LIMA, vice-président du comité de lotissement, président du comité de vente, a perçu main à main, en espèces sonnantes et trébuchantes, les frais de soixante (60) parcelles sans les déposer à la CLCAM...

A l'analyse du rapport fait sur les parcelles vendues, il ressort que :

... avec les deux cent vingt-quatre (224) parcelles vendues sur les huit cent soixante et un (861), les recettes devraient atteindre vingt (20) millions donc plus de dix millions (10.000.000) détournés ;

... les enquêtes commodo et incommodo ont été sabotées par Monsieur Hilaire LIMA en complicité avec les autorités sous-préfectorales au cours des opérations d'état des lieux aux fins de s'approprier nos parcelles coutumières ;

... aucun héritier de la collectivité DOSSOU-BOCCO ... de Toffo-Ahito n'avait été associé au moment des enquêtes ;

...les documents qui nous servent de preuve aujourd'hui nous ont été cachés depuis par l'administration sous-préfectorale depuis 1994 en violation des textes de la loi n°70-612 du 10 juillet 1970 portant droit d'expropriation pour cause d'utilité publique qui dispose que : l'arrêté préfectoral doit être publié au recueil des actes administratifs du département et affiché à la mairie du lieu de situation des biens. Il doit être notifié aux propriétaires et usufruitiers intéressés ;

... 58% de la zone lotie, se trouvant à Toffo-gare et Toffo-Sédji nous appartiennent et...c'est également notre domaine qui abrite les grandes infrastructures comme les PTT, le CAVECA, la SBEE, l'EPP Toffo-gare, l'EPP Toffo-Ahito, le centre de promotion social, la recette-perception de Toffo, le centre de santé et enfin le

terrain de football ;

... après l'état des lieux réalisé, c'est seulement 7928 m² qui sont réservés à notre grande collectivité et le reste déclaré terre sans maître... ;

... ce lotissement nous a rendus étrangers chez nous-mêmes et nous contraint à vivre hors de notre localité d'origine » ;

Considérant qu'il poursuit :

« DISCUSSIONS

... Le lotissement est une division foncière en vue de l'implantation de bâtiment, son opération est destinée à mettre à la disposition des constructeurs à partir d'un terrain nu, des parcelles aménagées et viabilisées.

... Selon l'arrêté du 22 octobre 1996, la procédure au sujet du contrôle de l'initiative exige que l'autorisation administrative préalable d'un lotissement doive être donnée par le PR avant l'établissement du projet et doive respecter le droit de propriété.

... Les instructions doivent être données par le ministre chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme ou le directeur départemental chargé de l'habitat et de l'urbanisme par rapport au plan directeur éventuel avec possibilité de survie obligatoire.

... Le contrôle du projet doit être fait au cours des états des lieux, sur les enquêtes commodo et incommodo, sur l'élaboration des autres documents (étude d'impact).

Le contrôle doit être fait sur l'avis du comité départemental de l'urbanisme (CDU) :

- l'exigence d'une 2^{ème} enquête doit être faite suivie de l'avis du comité national de l'urbanisme (CNU) ;

- l'autorisation du ministre chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme doit être valable après deux (2) ans.

Dans le cas d'espèce, les prescriptions en droit de propriété sont violées dans la mesure où la réussite d'une opération de levé de plan d'état des lieux doit être liée au respect des règles de l'art, de l'éthique professionnelle et à la détermination du géomètre-expert chargé du lotissement de pratiquer la rigueur dans la plus grande transparence. Mais, c'est au cours des opérations de levé de plan d'état des lieux que toutes les magouilles ont été faites par Monsieur Hilaire LIMA en complicité avec le sous-préfet,

Monsieur Gérard ZANNOU et le cabinet BETIE de Monsieur Constantin BAH au détriment de la majorité des...présumés propriétaires.

Les règles de l'art pour la transparence exigent que lors de l'exposition du plan d'état des lieux dans un lieu public, un cahier de doléances soit déposé au lieu de l'exposition pour recueillir les contestations et les litiges éventuels en vue d'une correction éventuelle. Mais, rien de cela n'a été fait à cause des délais simplifiés de l'ensemble des travaux.

Enfin, l'étude d'impact qui constitue...un instrument de planification du développement et de l'utilisation de l'espace, qui prend en compte l'ensemble des facteurs environnementaux tout en se concentrant sur les éléments vraiment significatifs et qui considère les intérêts et les attentes des populations concernées en vue d'éclairer les choix et les prises de décisions a été violée, car en six (6) mois, pour la réalisation d'un projet de lotissement, toutes ces prescriptions citées ne peuvent pas être atteintes.

Ainsi, en se référant à l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 en France, la violation ou la non-exécution de l'étude d'impact environnemental peut remettre en cause la nature juridique d'un lotissement. Il échet de constater que le délai de six (6) mois imposé au cabinet BETIE de Constantin BAH à l'article 9 du document portant conditions d'appel d'offres pour la réalisation du projet de lotissement doit remettre en cause la nature juridique du projet de lotissement tranche n° 1 de Toffo-centre qui nous a privé de nos patrimoines situés à Toffo-gare et Toffo-Sêdji. » ; qu'il développe : « ...Il y a voies de fait lorsque dans l'accomplissement d'une activité matérielle, l'administration commet une illégalité grossière portant atteinte aux droits de propriété ou à une liberté publique.

Dans le cas d'espèce, aucun cahier de doléances pour recueillir les contestations et les litiges éventuels n'avait été ouvert dans un lieu public. Il en est de même de l'arrêté sous-préfectoral année 2002 n°2/13/SP-T/SG/BADPS portant création d'un comité de surveillance et de déguerpissement de la zone lotie des populations et même des propriétaires terriens. De la façon dont l'administration sous-préfectorale s'était comportée, elle a exercé une voie de fait.

Enfin, son comportement viole les articles 16 et 22 de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin. L'article 16 dispose que : "...Aucun citoyen ne peut être contraint à l'exil" et l'article 22 : "Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement".

... Aux termes de l'arrêt Barbary qui a donné lieu à une décision du Conseil d'Etat en date du 22 janvier 1982, "lorsqu'il relève que l'arrêté préfectoral déclarant cessibles divers biens immobiliers destinés à la réalisation du lotissement n'a créé aucun droit au profit des propriétaires de ces biens, il peut être légalement modifié".

Dans le cas d'espèce, aucun document n'a été publié et notifié aux propriétaires terriens. Mieux, nos propriétés ont été expropriées sans aucune forme de procédure au nom du développement pour être vendues aux étrangers, nous privant de nos champs et causant ainsi des préjudices présents et futurs. » ;

Considérant qu'il ajoute : « Il y a détournement de pouvoir toutes les fois...qu'une autorité administrative accomplit un acte de sa compétence, mais en vue d'un but autre que celui pour lequel l'acte devrait légalement être accompli.

Dans le cas d'espèce, les opérations de lotissement au Bénin sont financées par les cotisations des présumés propriétaires de parcelles installés à l'intérieur du périmètre à lotir et non par la vente des parcelles des propriétaires terriens comme le prescrit l'article 2 du document portant conditions d'appel d'offres en violation flagrante des textes régissant les prescriptions à observer en matière de lotissement.

... Au terme de l'analyse des données recueillies du rapport des enquêtes réalisées par le conseiller Patrice C. GNACADJA le 18 décembre 2006 sur le point des parcelles vendues et la situation du compte relatif au lotissement de Toffo-centre, les hypothèses de détournement par les différents sous-préfets depuis Monsieur Gérard ZANNOU jusqu'à Monsieur Rock GNONLONFOUN en passant par Monsieur François AFFON

AMONMI des fonds issus de la vente des parcelles à la CLCAM de Houègbo ont été entièrement vérifiées.

Pour preuve, dans l'avant dernier paragraphe du procès-verbal de réunion du 02 mai 1998 présidée par le sous-préfet François AFFON AMONMI, il est écrit : "Après Monsieur Hilaire LIMA, c'est au tour du sous-préfet de nous dire qu'il a retiré un million (1.000.000) de francs CFA du compte du projet de lotissement à la CLCAM de Houègbo et que des explications seront données après sur l'utilisation de cette somme". Mais, ...aucune explication n'a été donnée avant son départ... » ; qu'il allègue que la violation de la loi n° 70/612 du 10 juillet 1970 portant droit d'expropriation pour cause d'utilité publique, de l'arrêté du 22 octobre 1996 portant prescriptions minimales en matière de lotissement, l'utilisation abusive du décret n°56-704 du 10 juillet 1956 fixant les conditions d'application du décret n°55-580 du 20 mars 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en AOF à des fins personnelles, la prise de l'arrêté sous-préfectoral année 2002 n°2/13/SP-T/SG/BADPS du 19 août 2002 portant création d'un comité de surveillance et de déguerpissement, les détournements des fonds issus des ventes à la CLCAM Houègbo par les trois (03) sous-préfets ont conduit à priver les propriétaires de toutes leurs terres situées à Toffo-Sédji et Toffo-gare et que seulement 7928 m² ont été attribués à la collectivité DOSSOU-BOCCO de Glo-Ahito qui est l'un des plus grands propriétaires terriens de Toffo-centre... ; qu'il demande en conséquence à la Cour de déclarer contraire à la Constitution le projet de lotissement de la tranche n°1 de Toffo-centre réalisé en 1994 ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant que Monsieur Alfred SOGNIDODE invité par lettre du 06 mars 2014 à prouver sa qualité de représentant de la collectivité DOSSOU-BOCCO de Glo-Ahito pour laquelle il agit, écrit : «... J'ai l'honneur ... de ... porter à la connaissance de la haute juridiction la procuration du chef de la collectivité contresignée par le chef d'arrondissement de Toffo-centre suivi du procès-verbal de la réunion des fils en date du 15 février 2013, me donnant pleins pouvoirs pour représenter la collectivité devant les juridictions dans les litiges domaniaux. Cette procuration a été servie comme preuve devant la chambre civile

du tribunal de première Instance de deuxième classe d'Allada dans l'affaire n°ALLA/2012/RG/0255 toujours pendante.

De même, je profite de cette mesure d'instruction pour compléter cette preuve par le procès-verbal initié par la mairie elle-même à l'occasion de la réunion tenue le samedi 12 février 2001 avec les cadres de la collectivité DOSSOU-BOCCO de Glogbo de Toffo-Ahito au sujet de la délimitation du domaine abritant les bureaux de la mairie et d'autres infrastructures administratives de la commune de Toffo qui est...signé par les autorités communales et les propriétaires terriens que nous sommes. La signature de ce procès-verbal fait actuellement l'objet d'un acte de donation à l'administration communale de Toffo... » ; qu'il a joint à sa réponse diverses pièces dont la photocopie de la procuration que lui a donnée Monsieur Kénassodé HOUNGBAKODE, Chef de la collectivité DOSSOU-BOCCO de Glogbo, signée de ce dernier et confirmée par le chef d'arrondissement de Toffo » ; que par une autre correspondance en date du 10 novembre 2014 adressée à la haute juridiction, le requérant écrit de nouveau : « ...Suite à notre requête en date du 20 février 2014...contre le lotissement de la tranche n°1 de 1994 à Toffo-centre dans la commune de Toffo ..., la haute juridiction...nous avait demandé la justification de notre qualité de représentant de la collectivité DOSSOU-BOCCO ...de Toffo-Ahito. ...La preuve présentée accompagnée du procès-verbal de séance de délimitation du domaine abritant les bureaux de la mairie de la commune de Toffo en date du 12 mars 2014 n'était pas judiciaire. C'est pourquoi, nous présentons à la Cour la preuve supplémentaire judiciaire signée le 19 mai 2014 par le tribunal de première Instance de deuxième classe d'Allada dans le dossier ALLA/2014/RG/00255 à laquelle nous avons fait référence dans notre correspondance transmettant la preuve non judiciaire de notre qualité de représentant de la collectivité DOSSOU-BOCCO... » ;

Considérant que pour sa part, le maire de la commune de Toffo, invité par lettre du 06 mars 2014 rappelée par celles des 07 avril et 18 juillet 2014 à faire connaître à la Cour ses observations sur les faits invoqués par le requérant, n'a pas cru devoir répondre aux multiples mesures d'instruction diligentées par la haute juridiction ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'aux termes de l'article 31 alinéa 2 du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle : « ... *Pour être valable, la requête émanant d'une organisation non gouvernementale, d'une association ou d'un citoyen doit comporter ses nom, prénoms, adresse précise et signature ou empreinte digitale* » ; que cette disposition impose à tout collectif ou toute association de justifier de sa capacité à ester en justice en rapportant la preuve de son existence légale par son enregistrement au ministère de l'Intérieur ; qu'il ressort des éléments du dossier que Monsieur Alfred SOGNIDODE, représentant les héritiers de la collectivité DOSSOU-BOCCO, appelé à fournir à la Cour la preuve de sa qualité à agir, a produit au dossier une procuration ; que la procuration ne saurait être la preuve de représentativité d'un collectif qui existe juridiquement ; qu'il s'ensuit que Monsieur Alfred SOGNIDODE n'a pu prouver ni l'existence juridique du collectif des héritiers de la famille DOSSOU-BOCCO, ni sa qualité à le représenter ; que dès lors, la requête doit être déclarée irrecevable ;

Considérant que toutefois, la requête fait état de violation des droits de l'Homme, notamment du droit de propriété ; qu'il y a lieu pour la Cour, en vertu des dispositions de l'article 121 alinéa 2 de la Constitution, de se prononcer d'office ;

Considérant que l'article 22 de la Constitution dispose : « *Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement* » ; qu'il résulte de l'analyse du dossier que la demande du requérant tend, en réalité, à faire apprécier par la haute juridiction, les conditions d'exécution du lotissement de la tranche n°1 de Toffo-centre, réalisé en 1994 dans la commune de Toffo ; que l'appréciation d'une telle demande ne relève pas du domaine de compétence de la Cour tel que défini aux articles 114 et 117 de la Constitution ; qu'en conséquence, il y a lieu pour elle de se déclarer incompétente ;

Considérant que le maire de Toffo, Monsieur Saturnin AGO SOHOU n'a pas cru devoir répondre aux différentes mesures d'instruction de la Cour ; qu'en se comportant ainsi, il a violé l'article 35 de la Constitution aux termes duquel : « *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 » ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- La requête de Monsieur Alfred SOGNIDODE est irrecevable.

Article 2.- La Cour se prononce d'office en vertu de l'article 121 alinéa 2 de la Constitution.

Article 3.- La Cour est incompétente.

Article 4.- Le Maire de la Commune de Toffo, Monsieur Saturnin AGO SOHOU a violé la Constitution

Article 5.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Alfred SOGNIDODE, à Monsieur le Maire de la commune de Toffo, à Monsieur le Ministre en charge de la Décentralisation et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-quatre février deux mille quinze,

| | | | |
|-----------|-----------------|--------------|----------------|
| 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,

Le Président,

Akibou IBRAHIM G.-

Professeur Théodore HOLO.-