

# DECISION DCC 15-081

## DU 09 AVRIL 2015

*Date : 09 Avril 2015*

*Requérant : Jonas H. KOUDAHOUA, agissant au nom de l'Union pour le développement des riverains d'Akogbato de Cotonou (UDRAC)*

*Contrôle de conformité*

*Atteintes aux biens*

*Loi ordinaire : (Condition d'application de la loi n° 98-038 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement au Bénin et de celles de la loi n° 2006-17 du 17 juillet 2006 portant code minier et fiscalités minières en République du Bénin et de ses décrets d'application )*

*Contrôle de légalité*

*Incompétence*

*Protection de l'environnement (Application de l'article 27 de la Constitution)*

*Violation de la Constitution*

### ***La Cour constitutionnelle,***

Saisie d'une requête du 16 juin 2014 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 1120/079/REC, par laquelle Monsieur Jonas H. KOUDAHOUA, agissant au nom de l'Union pour le développement des riverains d'Akogbato de Cotonou (UDRAC), forme un recours contre la société AFRITEC Sarl pour violation de la Constitution ;

**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 le requérant expose : « Nous avons l'honneur de ... soumettre à votre haute autorité le problème de la carrière de sable en pleine agglomération (50.000 habitants) en violation des lois de la République.

En effet, le promoteur n'a pas satisfait aux conditions ci-après qui constituent pourtant des préalables tels que :

1°) le décret autorisant l'ouverture du site, en foulant au pied l'article 20 de la loi-cadre et l'article 30 du code minier ;

2°) l'étude d'impact environnemental au mépris de l'article 21 de la loi-cadre et l'article 35 du code minier ;

3°) l'arrêté interministériel : année 2009 n° 040/MRPM/MUHRFLEC/MTTATP/MISP/MEPN/MEF/MJLDH/DC/SGM/CTREM/CTJ/DGM/SA portant interdiction de l'utilisation du sable marin dans la construction des ouvrages de génie civil publics et privés qui ne cite pas notre quartier parmi les endroits à draguer après qu'il ait fait interdiction de ramassage du sable marin à Cotonou ;

4°) l'audit environnemental est absent du dossier du promoteur au grand dam de l'article 76 de la loi-cadre ;

5°) ce genre d'activités se trouve interdit dans les agglomérations et c'est notre cas...;

6°) la procédure d'audience publique : ... article 98 de la loi-cadre ... ;

7°) ... la Constitution du 11 décembre 1990 de la République du Bénin dispose en son article 27 : " Toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'Etat veille à la protection de l'environnement " ... il s'agit bien ici de la défense de notre environnement à Fidjrossè-Kpota qui couvre les zones ci-après : Yèmicojji, Akogbato, Cocoteraie, Kpota A, Kpota B, d'une part, Gbodjètin, Hlazounto, Seyigbé, Tinkpon, Djèbou, d'autre part ! » ;

**Considérant** qu'il poursuit : « ... La société AFRITEC Sarl vient de finir de draguer un premier site jouxtant ce nouveau site sans les préalables mentionnés ci-dessus. Alors que le premier site nous a

causé des nuisances telles que : la lézarde des murs de nos maisons, l'affaissement de certaines maisons au point où le niveau bas des fenêtres rase le sol, nos chambres sont quotidiennement envahies de tourbillons de poussière à chaque passage sur une distance de plus de 3 km des camions de sable en pleine agglomération tous les jours que Dieu fait (200 camions au moins par jour), la hantise permanente de vivre un accident mortel, vu qu'un collège d'enseignement général (CEG) ... de plus de 4000 élèves devant lequel circulent plus de 200 camions par jour est à 300 m du site. Certains habitants ont abandonné leur maison et d'autres s'apprêtent à vider les lieux, des maladies hydriques qui ne disent pas leur nom sont légion ...

C'est dans ces conditions dramatiques que le promoteur s'apprête à rééditer son forfait qui a duré deux ans sur le 1<sup>er</sup> site qui jouxte le second avec tout ce cortège de malheurs pour la population de Fidjrossè-kpota (zones Gbodjètin et Yèmicojji) dans le 12<sup>ème</sup> arrondissement de Cotonou. » ; qu'il demande : « Aussi, pour une approche de solution durable ... le bureau exécutif de l'UDRAC vient ... vous suggérer de vouloir bien faire arrêter les travaux aux fins de rendre justice aux populations de Fidjrossè-Kpota ... » ;

**Considérant** que par une lettre complémentaire en date du 23 juin 2014 enregistrée à la même date au secrétariat de la Cour, il développe : « ... Outre la violation de l'article 27 de la Constitution... et l'article 77 de la loi-cadre qui dispose que le dragage industriel ne se fait pas dans une agglomération, il convient de noter que le 1<sup>er</sup> site n'est pas restauré au mépris des articles 22 de la loi-cadre et 99 du code minier.

Toujours s'agissant de la Constitution, nous notons qu'elle dispose en son article 35 : " 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. "

Nous mentionnons cet article 35 pour dire que, aussi bien le ministre de l'Environnement que le maire qui sont élus à des fonctions politiques font la sourde oreille bien que plusieurs correspondances leur soient adressées aux fins de mettre fin à

cette activité macabre qui crée des nuisances aux populations aux plans social, économique, sanitaire, humain etc.

Pire que cela, les ministres chargés des Mines et des Finances ont signé une convention avec la société AFRITEC Sarl aux fins de draguer un bas-fond dans une agglomération qui regorge de plus de cinq cent mille (500 000) habitants ! » ;

**Considérant** qu'il conclut : « Au vu de tout ce qui précède et entendu que les cas similaires des sociétés " DRAGONS S.A " à Togbin et la Société des ciments du Bénin (SCB) sont encore frais dans notre mémoire, qu'il plaise à la Cour à l'instar des décisions DCC 03-096, DCC 02-065 et DCC 09-046 :

1°) exiger du maire de la ville de Cotonou, le retrait pur et simple de l'autorisation provisoire qu'il a délivrée à la société AFRITEC Sarl ;

2°) notifier aux ministres chargés des Mines et des Finances leur manquement au regard de l'article 35 de la Constitution et qu'ils annulent la convention qu'ils ont signée avec la société AFRITEC Sarl ;

3°) faire déguerpir le promoteur de la société AFRITEC Sarl et ses équipements de dragage du bas-fond, que le site soit restauré et fermé et qu'il lui soit interdit d'ouvrir le second site qui jouxte le premier. En effet, comme à son habitude, la société AFRITEC Sarl se prépare à reprendre le dragage sur le nouveau site sans les documents suivants :

- certificat de conformité environnementale ;
- le plan de gestion environnemental ;
- l'agrément pour l'exploitation de la carrière... » ;

### **INSTRUCTION DU RECOURS**

**Considérant** qu'en réponse aux mesures d'instruction diligentées par la Cour, le gérant de la société AFRITEC Sarl, Monsieur Moussa do REGO, écrit : « ... Sur l'impossibilité pour la Cour de faire droit à la requête de Monsieur KOUDAHOUA : cette impossibilité tient d'une part, à l'incompétence matérielle de la

Cour, d'autre part, à l'inexactitude des griefs formulés par Monsieur KOUDAHOUA.

#### 1- Sur l'incompétence matérielle de la Cour

Monsieur KOUDAHOUA demande à la Cour de " faire arrêter les travaux ". Cette demande excède les compétences de la Cour constitutionnelle telles qu'elles sont édictées par l'article 114 de la Constitution. La Cour devra donc se déclarer incompétente et renvoyer Monsieur KOUDAHOUA à mieux se pourvoir.

#### 2- Sur le rejet de la requête de Monsieur KOUDAHOUA en ce que les griefs formulés sont inexacts

Il est un principe juridique selon lequel le fardeau de la preuve incombe à celui qui allègue le fait. En l'espèce, Monsieur KOUDAHOUA prétend que nous aurions violé les articles 20, 21, 76, 77 et 98 de la loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin ainsi que les dispositions des articles 30 et 35 du code minier sans en rapporter la moindre preuve. Il s'agit là, en réalité, d'allégations mensongères qui ne trouvent leur fondement que dans la mesquinerie béninoise. En effet, c'est par application de l'article 20 de la loi-cadre sus-citée que le ministre en charge des Mines et celui en charge de l'Economie ont signé avec notre société la convention pour le dragage du sable dans le 12<sup>ème</sup> arrondissement de Cotonou le 30 novembre 2010. De même, en application de l'article 21 de la même loi-cadre, une étude d'impact environnemental avait été commanditée par notre société et réalisée sur le site courant mai 2010 par le cabinet CREED.

C'est au vu des résultats de ladite étude, qu'en application des articles 76 et 77 de la loi-cadre, notre société a été autorisée à exploiter le site.

De plus, un audit environnemental interne recommandé par la direction générale de l'environnement au cours des conclusions d'une réunion avec Monsieur KOUDAHOUA a été réalisé courant septembre 2013 et une contre-expertise en audit environnemental externe a été réalisée en juin 2014 par l'agence béninoise pour l'environnement.

Enfin, outre le fait que l'article 98 de la loi-cadre n'évoque qu'une faculté de la procédure d'audience publique, ce qui n'est donc pas une obligation impérative, la société AFRITEC Sarl l'a réalisée dans le cadre de l'étude d'impact environnemental citée ci-dessus. Et à supposer que l'audience publique ne fut pas faite, il ne saurait être fait grief à la société AFRITEC Sarl d'avoir violé la loi.

Quant à la prétendue violation des articles 30 et 35 du code minier, elle relève tout simplement d'une hérésie, puisque lesdits articles subordonnent l'exploitation d'une mine à un permis délivré par le ministère en charge des Mines.

Or, nous avons indiqué plus haut qu'une convention a été signée avec le ministère en charge des Mines nous autorisant à exploiter la carrière. » ;

**Considérant** qu'il poursuit : « Au surplus, toujours à la requête de Monsieur KOUDAHOUA, le ministère en charge de l'Intérieur a organisé les 16 avril et 11 juin 2014, des réunions pour examiner les griefs qu'il élève contre notre société. A ces différentes réunions, les services compétents du ministère en charge des Mines, du ministère en charge de l'Environnement et de celui en charge de l'Intérieur ont été entendus puis se sont évertués à expliquer à Monsieur KOUDAHOUA que notre société est parfaitement en règle par rapport à la législation béninoise en ce qui concerne les opérations de dragage.

La société AFRITEC Sarl prie la Cour d'interpeller les représentants de ces différents services et ministères pour se convaincre de la véracité de nos propos puisqu'ils sont les mieux indiqués. Il s'agit de :

- 1-la brigade de protection du littoral et de la lutte anti-pollution ;
- 2-l'unité de protection de l'environnement ;
- 3-le 12<sup>ème</sup> arrondissement ;
- 4-le cabinet CREED ;
- 5-la direction générale des mines ;
- 6-l'agence béninoise pour l'environnement. » ;

**Considérant** qu'il conclut : « Au total, la société AFRITEC Sarl rejette les griefs fallacieux de Monsieur Jonas KOUDAHOUA et exhorte la Cour constitutionnelle à en faire autant. Ce faisant, elle aura rendu justice. » ;

**Considérant** que pour sa part, le ministre en charge de l'Environnement, Monsieur Raphaël EDOU, déclare : « ... La société AFRITEC Sarl exploite une carrière de sable dans le quartier Fidjrossè-Kpota (Gbodjètin). La lecture des récriminations de la population appelle les observations suivantes :

1°) du décret autorisant l'ouverture du site (article 20 de la loi-cadre sur l'environnement et article 30 du code minier) : les activités de la société AFRITEC Sarl sont régies par les dispositions de la loi n° 2006-17 du 17 juillet 2006 portant code minier et fiscalités minières en République du Bénin, de la loi-cadre sur l'environnement et du décret n° 2001-235 du 12 juillet 2001 portant procédure d'étude d'impact sur l'environnement. Malheureusement, il a été constaté aussi bien à travers la lecture du rapport d'audit interne réalisé par la société AFRITEC Sarl que celui d'audit externe commandité par mon département, que ladite entreprise n'a pas réalisé une étude d'impact environnemental avant le démarrage de ses activités tel que prévu par la réglementation.

2°) de la réalisation préalable de l'Etude d'impact sur l'environnement (EIE) (article 21 de la loi-cadre sur l'environnement et article 35 du code minier) : en effet, le promoteur, contrairement aux prescriptions des textes, n'a pas réalisé une Etude d'impact sur l'environnement (EIE) avant l'ouverture de la carrière. De plus, d'après le rapport d'audit interne, le périmètre octroyé dans la convention de concession minière est de 2 ha 25 a, tandis que l'entreprise a déjà exploité un périmètre de plus de 8 ha. En conséquence, l'audit interne avait recommandé la suspension des opérations de dragage. Etant actuellement à la phase de cessation de ses activités et en vertu de l'article 95 de la loi-cadre sur l'environnement, j'ai diligenté

une équipe pour réaliser un audit externe de conformité environnementale afin de déterminer les mesures conservatoires à faire prendre par le promoteur pour restaurer le site.

3°) Du respect de l'arrêté interministériel année 2009 n° 40/MRPM/MUHRFLEC/MTTATP/MISP/MEPN/MEF/MJLDH/DC/SGM/CTREM/CTJ/DGM/SA portant interdiction de l'utilisation du sable marin dans la construction des ouvrages de génie civil publics : étant donné que la société AFRITEC Sarl a signé le 31 janvier 2011 une convention pour le dragage de sable sur le périmètre P1 de Fidjrossè-Kpota dans le 12<sup>ème</sup> arrondissement avec la direction générale des mines, il va sans dire que la direction générale des mines a dû s'assurer que le site en question fait partie de ceux retenus pour une telle exploitation.

4°) De l'audit environnemental (article 76 de la loi-cadre sur l'environnement) : il est prescrit pour chaque entreprise installée en République du Bénin de réaliser chaque année un audit environnemental interne. Ce à quoi la société AFRITEC Sarl s'est conformée en septembre 2013 en vue de mettre en application l'une des décisions issues d'une réunion tenue le 07 août 2013 entre les responsables de la société AFRITEC Sarl, l'agence béninoise pour l'environnement, la direction générale de l'environnement et les représentants de la population d'Akogbato. Une autre décision issue de ladite réunion était la suspension des activités de AFRITEC sur ce site jusqu'à nouvel ordre. Du 18 au 20 juin 2014, un audit externe de conformité environnementale a été réalisé par l'agence béninoise pour l'environnement dont le rapport n'est pas encore mis à la disposition du promoteur, le délai prescrit étant d'un mois.

5°) De l'interdiction de ce genre d'activité dans les agglomérations (article 77 de la loi-cadre sur l'environnement) : la direction générale des mines est habilitée à vérifier l'éligibilité dudit site avant l'octroi d'un agrément d'exploitation.

6°) De la procédure d'audience publique (article 98 de la loi-cadre sur l'environnement) : la procédure d'audience publique s'inscrit dans le cadre de la délivrance de certificat de conformité

environnementale suite à une étude d'impact environnemental que la société AFRITEC Sarl n'a pas réalisée.

7°) Du respect de la Constitution (article 27) : conformément à l'article 27 de la Constitution qui prescrit que "Tout citoyen a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'Etat veille à la protection de l'environnement", les populations sont fondées à formuler ces plaintes. » ;

**Considérant** qu'il ajoute : « Il importe de souligner que mon département a pris la mesure de la situation. C'est pour cette raison que dans un premier temps, j'ai fait tenir avec les responsables de l'UDRAC et de la société AFRITEC Sarl, une réunion le 07 août 2013 à l'issue de laquelle il a été retenu que la société AFRITEC réalise un audit interne. J'ai ensuite commandité l'audit externe de conformité environnementale dont la mise en œuvre des recommandations pourrait atténuer les impacts incriminés à travers une restauration du site. L'agence béninoise pour l'environnement est chargée du suivi rigoureux desdites recommandations. » ;

**Considérant** que pour sa part, invité à faire tenir à la Cour ses observations, suite à la lettre complémentaire du requérant en date du 23 juin 2014, le ministre en charge des Mines et de l'Energie, par son directeur de cabinet, Monsieur Christophe KAKI, affirme : « ... Dans le cadre de la lutte contre l'érosion côtière dans notre pays, le gouvernement du Bénin a pris, par décret n° 2008-615 du 22 octobre 2008, la décision d'interdire tout prélèvement de sable le long des plages et dans les zones du chenal de Cotonou. Avant la prise de cette décision et dans le but de satisfaire la demande en sable des populations, d'importants gisements de sable de substitution ont été identifiés par l'Office béninois de recherches géologiques et minières (OBRGM) dans les zones lagunaires ou marécageuses, notamment à Cotonou, Abomey-Calavi et Ouidah. Tous ces gisements de sable hors plage ont été délimités en périmètres miniers par la Direction générale des mines (DG Mines). Une évaluation environnementale stratégique de l'exploitation desdits gisements de sable a été

également réalisée par l'Agence béninoise pour l'environnement (ABE) avant leur attribution aux exploitants privés.

Ainsi, les périmètres miniers P22, P23 et P24 ont été attribués le 20 juillet 2010 à la Société africaine de dragage "SAD" au moyen d'une convention minière. Il en est de même pour la société "AFRITEC Sarl" qui est attributaire du périmètre minier P1 le 30 novembre 2010 par une convention minière d'exploitation de sable par dragage.

Avec l'épuisement précoce des réserves de sable sur le périmètre P1 en 2013, la société "AFRITEC Sarl" a négocié un contrat de transfert temporaire de périmètre avec la société africaine de dragage ... Ledit transfert a été accordé conformément aux dispositions de l'article 60 de la loi n° 2006-17 du 17 octobre 2006 portant code minier et fiscalités minières en République du Bénin.

Dans le cadre du suivi environnemental des activités de dragage de sable sur le périmètre minier P1, l'ABE a réalisé plusieurs audits dont les rapports ont été tous validés. Un comité de surveillance a été même mis sur pied par le chef du 12<sup>ème</sup> arrondissement de Cotonou. De même, le préfet des départements de l'Atlantique et du Littoral a fait organiser plusieurs séances de concertation avec les différents acteurs afin de lever toutes les inquiétudes des populations riveraines. La dernière séance s'est tenue le 03 septembre 2014 à la préfecture de Cotonou, sous la présidence effective du préfet. Elle fait suite aux dénonciations de Monsieur H. Jonas KOUDAHOUA. Au cours de cette séance, les participants ont effectué un déplacement en groupe sur le site du périmètre P1 pour s'imprégner du déroulement des activités de dragage de sable. Ladite visite a permis de constater qu'il n'y avait aucune anomalie. Certains riverains ont même fait savoir que c'est grâce à cette société qu'ils accèdent un peu plus facilement à leur résidence. » ;

**Considérant** que par ailleurs, les correspondances n°1441/CC/SG du 11 septembre 2014 et n°1629/CC/SG du 03 novembre 2014 adressées au ministre de l'Economie et des

Finances chargé des Programmes de dénationalisation, l'invitant à faire tenir à la Cour ses observations sur les allégations du requérant dans sa lettre complémentaire, sont restées sans suite ;

## **ANALYSE DU RECOURS**

### ***Sur la suspension des travaux de dragage et le retrait de l'autorisation octroyée à AFRITEC***

**Considérant** qu'il résulte des éléments du dossier que ces demandes du requérant tendent, en réalité, à faire apprécier par la Cour, les conditions d'application des dispositions de la loi n° 98-038 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement au Bénin et de celles de la loi n° 2006-17 du 17 juillet 2006 portant code minier et fiscalités minières en République du Bénin et de ses décrets d'application ; que l'appréciation de telles demandes relève du contrôle de légalité ; que la Cour, juge de la constitutionnalité et non de la légalité, ne saurait en connaître ; qu'en conséquence, il échet pour elle de se déclarer incompétente de ce chef ;

### ***Sur la violation de l'article 27 de la Constitution***

**Considérant** que l'article 27 de la Constitution dispose : « *Toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'Etat veille à la protection de l'environnement.* » ;

**Considérant** que dans son rapport d'audit de conformité environnemental en date du 18 septembre 2013 établi à la demande de la société "AFRITEC Sarl" par le Centre de recherche et d'étude pour un développement durable (CREDD), l'auditeur AGOSSOU Maxime, appréciant l'impact du projet, a relevé à la page une (1) relative à l'enquête du voisinage (consultation de la population locale) que : « le projet n'est pas bénéfique, car il provoque la destruction progressive des bâtiments environnants, l'accentuation des inondations, des maladies ... dues à la pollution de l'air ... » ;

**Considérant** que par ailleurs, d'après les conclusions dudit rapport, il est établi aux pages 35-36 que cette société « **a été très peu respectueuse des normes de gestion rationnelle et durable en général et plus particulièrement des dispositions de la loi cadre sur l'environnement, du code minier et de la convention qu'elle a signée** avec les autorités compétentes du Bénin ... que la performance environnementale d'AFRITEC Sarl est très peu satisfaisante » ; qu'il résulte de ces constatations que l'implantation d'une unité de dragage par la société "AFRITEC Sarl" dans le quartier Gbodjètin Akogbato très peuplé dans la commune de Cotonou, dans les conditions sus-énumérées, viole les dispositions de l'article 27 précité de la Constitution ; et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

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

**Article 1<sup>er</sup>.**- La Cour est incompétente pour suspendre les travaux de dragage et retirer l'autorisation délivrée à la société AFRITEC Sarl.

**Article 2.**- La société AFRITEC Sarl a violé l'article 27 de la Constitution.

**Article 3.**- La présente décision sera notifiée à Monsieur Jonas H. KOUDAHOUA, à Monsieur le Gérant de la société AFRITEC Sarl, à Monsieur le Ministre de l'Environnement chargé de la Gestion des changements climatiques, du Reboisement et de la Protection des ressources naturelles et forestières, à Monsieur le Ministre de l'Energie, des Recherches pétrolières et minières, de l'Eau et du Développement des énergies renouvelables et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le neuf avril deux mille quinze,

|           |             |            |                |
|-----------|-------------|------------|----------------|
| Messieurs | Théodore    | HOLO       | Président      |
|           | Zimé Yérima | KORA-YAROU | Vice-Président |
|           | Simplice C. | DATO       | Membre         |
|           | Bernard D.  | DEGBOE     | Membre         |

|          |              |              |         |
|----------|--------------|--------------|---------|
| Madame   | Marcelline-C | GBEHA AFOUDA | Membre  |
| Monsieur | Akibou       | IBRAHIM G.   | Membre  |
| Madame   | Lamatou      | NASSIROU     | Membre. |

Le Rapporteur,

Le Président,

***Lamatou NASSIROU.-***

***Professeur Théodore HOLO.-***