

DECISION DCC 15-130
DU 03 JUILLET 2015

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 09 septembre 2014 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 1987/128/REC, par laquelle Monsieur Macaire AGBANTE, agissant au nom et pour le compte de l'Union pour le développement économique, social et culturel de l'arrondissement d'Agamé (UDESCA), forme un recours pour un contrôle de constitutionnalité de trois délibérations du conseil communal de Lokossa ;

Saisie d'une autre requête du 25 novembre 2014 enregistrée à son secrétariat le 27 novembre 2014 sous le numéro 2510/172/REC, par laquelle Monsieur Macaire AGBANTE, agissant en son propre nom, forme le même recours que le précédent et contre un arrêté du maire de Lokossa ;

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 le Professeur Théodore HOLO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DES RECOURS

Considérant que le requérant, agissant au nom de l'UDESCA, expose : «..... Nous avons l'honneur de faire un recours en inconstitutionnalité contre les délibérations du conseil communal (1) année 2014 n° 96/65/CC-L portant autorisation de reconstruction du marché d'Agamé sur un nouveau site du 16 juillet 2014, (2) année 2014 n° 96/78/CC-L portant autorisation d'affectation de domaine au marché et à la gare routière d'Agamé dans l'arrondissement d'Agamé du 03 septembre 2014 et (3) année 2014 n° 96/80/CC-L portant autorisation d'affectation de domaine à la direction départementale de l'enseignement secondaire, de la formation technique et professionnelle, de la reconversion et de l'insertion des jeunes pour le compte du collège d'enseignement général 1 d'Agamé dans l'arrondissement d'Agamé du 03 septembre 2014. Par conséquent, nous vous demandons de bien vouloir déclarer anticonstitutionnelles lesdites délibérations.

En effet, la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin dispose en ses articles : 12 : " L'Etat et les collectivités publiques garantissent l'éducation des enfants et créent les conditions favorables à cette fin." et 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.". Nonobstant ces dispositions constitutionnelles, la mairie de Lokossa a entrepris de déposséder illégalement le collège d'enseignement général 1 d'Agamé en vue d'y implanter un marché et une gare routière. Malgré les dénonciations de cet état de chose par l'Union de développement économique, social et culturel de l'arrondissement d'Agamé (UDESCA) ainsi que l'Association des parents d'élèves (APE) du collège sans oublier la lettre d'opposition n° 2371/DDESFTPRIJ/MC/MESFTPRIJ/SIEM/SA du 20 août 2014 de la direction départementale de l'enseignement secondaire dont la mairie est ampliatrice, le maire s'obstine à déposséder illégalement le collège d'environ cinq (05) hectares de son domaine pour en faire un marché et une gare routière en faisant approuver par le conseil communal les délibérations ci-dessus citées.» ;

Considérant qu'il poursuit : « Nous rappelons que le domaine du CEG 1 d'Agamé d'une contenance totale de 11 ha 37 a 03 ca fait l'objet de l'acte de donation pour la création du CEG Agamé

4

7²

établi le 11 mai 1999 et de l'arrêté 2004 n° 96/27/CL/SG/SAD portant attribution de domaine à la direction départementale de l'enseignement primaire et secondaire du Mono-Couffo du 06 juillet 2004 pris par le maire. Affecter une portion du patrimoine foncier du collège comme l'a fait le conseil communal de Lokossa présidé par Monsieur Dakpè SOSSOU est contraire à l'article 22 de la Constitution. L'UDESCA estime qu'un centre d'activités pédagogiques comme le CEG 1 d'Agamé doit être isolé de toutes nuisances et que pour permettre aux élèves de cet établissement et aux autres usagers de travailler dans la tranquillité, la quiétude et en toute sécurité, un marché et une gare routière ne sauraient être implantés à proximité de leur cadre d'acquisition du savoir. Le faisant, le conseil communal de Lokossa présidé par Monsieur Dakpè SOSSOU crée des conditions défavorables à l'éducation. Ce qui est contraire à l'article 12 de la Constitution.

Au regard de ce qui précède et pour faciliter l'implantation des infrastructures marchandes que constituent le marché et la gare routière, l'UDESCA a humblement proposé que, dans le cadre du lotissement en cours dans l'arrondissement, le point des besoins en fonds de terre relatifs à l'ensemble des infrastructures socio-communautaires envisagées à court et long termes et dans une vision prospective y compris le marché et la gare, soit fait et que compte en soit tenu dans la fixation du coefficient de réduction à appliquer. Aussi, les sites des réserves administratives seront-ils identifiés en conséquence, c'est-à-dire en tenant compte de la nature de chaque infrastructure... » ;

Considérant que par la lettre complémentaire n° 2014-70/ UDESCA/SG/SA en date du 17 octobre 2014, Monsieur Macaire AGBANTE, toujours agissant pour le compte de l'UDESCA, a transmis à la haute juridiction trois lots de pièces relatives aux conditions d'implantation du marché d'Agamé sur le domaine du CEG 1 de la localité. Il s'agit de :

- un document relatif à la visite des investisseurs communaux de la FAIA montrant clairement l'occupation du domaine... ;
- treize (13) photographies montrant l'occupation des infrastructures sportives et la menace sur les biens ... du collège ;
- six (06) photographies montrant le lancement officiel des activités du marché par le maire Dakpè SOSSOU ;

3

Considérant que dans la seconde requête, Monsieur Macaire AGBANTE, agissant en son propre nom, reprend les mêmes griefs contre la mairie de Lokossa et ajoute : « J'ai l'honneur de faire un recours en inconstitutionnalité contre l'arrêté 2014 n° 96/05/CL/SG/DSAPP/SP portant abrogation de l'arrêté n° 96/27/CL/SG/SAD du 06 juillet 2004 portant attribution de domaine à la direction départementale de l'enseignement primaire et secondaire du Mono-Couffo, pris par le maire de Lokossa. Je vous demanderais de bien vouloir déclarer anticonstitutionnel ledit arrêté... Il faudra noter que depuis la rentrée, les élèves n'ont pas pu effectuer les activités d'Education physique et sportive (EPS) du fait de cette situation. » ;

INSTRUCTION DES RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Cour, suite à la première requête de Monsieur Macaire AGBANTE lui demandant de faire tenir à la haute juridiction les preuves de l'existence légale de l'UDESCA et de sa qualité à la représenter en justice, ce dernier déclare :

« ... L'Union pour le développement économique, social et culturel de l'arrondissement d'Agamé (UDESCA), créée depuis septembre 1989, est l'association de développement de l'arrondissement d'Agamé comme toutes les autres associations de développement des autres arrondissements de la commune de Lokossa. Les associations de développement d'arrondissement sont des sections autonomes de l'Association de développement de la circonscription urbaine de Lokossa (ADCuL) enregistrée sous le n°97-177 /MISAT /DC/DAI/SAAPI Assoc du 25 mars 1997. A l'avènement de la décentralisation, l'ADCuL est devenue " Association de développement de la commune de Lokossa (ADCoL) ".

C'est au titre de président de l'UDESCA que nous avons été reçu en audience plusieurs fois par le maire de Lokossa, échangé de correspondances et tenu des réunions avec le maire et le préfet. La dernière correspondance échangée avec le maire est relative au recours gracieux dans le cadre du même dossier... Toutefois, il a été décidé à la dernière assemblée générale de l'UDESCA en juillet 2013 de procéder à son enregistrement et les formalités y afférentes sont en cours.

Par ailleurs, nous estimons au regard de la Constitution que tout citoyen, qu'il se constitue en association ou non, peut

saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des actes posés par une autorité ou non. Aussi, voudrions-nous vous inviter à apprécier la pertinence de notre recours en vue du respect des articles 12 et 22 de la Constitution.

L'éducation, pour nous, est une priorité par rapport aux infrastructures marchandes et l'article 12 de la Constitution fait obligation à l'Etat et aux collectivités publiques de garantir l'éducation et de créer des conditions favorables à cette fin. Malheureusement, depuis la rentrée scolaire 2014-2015, les élèves du CEG 1 d'Agamé n'ont pu démarrer les activités d'éducation physique et sportive parce que le projet d'implantation du marché et de la gare routière occupe l'emplacement des infrastructures sportives du collège... » ;

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Cour demandant à la mairie de Lokossa de faire tenir à la haute juridiction ses observations sur le présent recours, **l'avocat conseil de la mairie de Lokossa, Maître Victor ADIGBLI**, agissant ès qualité et pour le compte de ladite mairie, écrit : « ...

Il convient d'observer que le présent recours vise à conduire la haute juridiction à apprécier les délibérations du conseil municipal de Lokossa, en d'autres termes, à dire que le conseil municipal de ladite ville a procédé à une expropriation de façon irrégulière. La commune de Lokossa soulève deux moyens : d'une part, l'incompétence de la Cour constitutionnelle à connaître d'une telle demande, d'autre part, l'irrecevabilité du recours de l'UDESCA pour défaut de capacité. ;

I-Sur l'incompétence de la Cour Constitutionnelle : l'UDESCA a fondé son recours sur les dispositions des articles 12 et 22 de la loi n° 090-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin. Aux termes des dispositions de l'article 22 de la Constitution, " 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 ".

Il est donc clair que pour une cause d'utilité publique, toute personne, tout citoyen béninois peut être privé de son droit de propriété. La seule obligation qui est faite à l'autorité expropriatrice dans ces conditions est de procéder à un juste et préalable dédommagement. De ce fait, lorsque l'autorité administrative prend la décision d'expropriation en violation des

textes, il revient au présumé propriétaire d'exercer les voies de recours contre cette décision. Il peut donc attaquer la décision d'expropriation devant la juridiction compétente.

Il ressort des dispositions de l'article 35 de la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême que les recours en annulation pour excès de pouvoir des décisions des autorités administratives, les litiges de plein contentieux mettant en cause une personne morale de droit public relèvent du contentieux administratif. L'article 394 de la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin dispose que les litiges portant sur le droit de propriété ou sur les immeubles bâtis ou non bâtis sont de la compétence du juge judiciaire. L'article 395 de la même loi ajoute que les litiges portant sur les actes délivrés par l'administration publique ou ses démembrements sont de la compétence du juge administratif.

Il ressort de la lecture combinée de ces dispositions que le juge compétent pour connaître du recours contre les actes pris par les délibérations du conseil communal est le juge administratif. C'est dire donc que la Cour constitutionnelle, juge de céans, est radicalement incompétente pour connaître du présent recours de l'union pour le développement économique, social et culturel de l'arrondissement d'Agamè... Encore qu'en l'espèce, c'est par pure méprise que la requérante excipe d'une expropriation pour cause d'utilité publique et le débat pourra se faire en temps et lieu opportuns. Mais, si par extraordinaire la Cour de céans se déclarait compétente, elle constaterait le défaut de capacité de l'union pour le développement économique, social et culturel de l'arrondissement d'Agamè...

II- Sur le défaut de capacité de l'UDESCA : il est un principe universel que toute action exige, entre autres conditions, la capacité juridique. Cette capacité juridique se justifie par l'existence juridique du demandeur à l'action. Le défaut de la capacité juridique rend de ce fait l'action irrecevable. Dans le cas d'espèce, l'union pour le développement économique, social et culturel de l'arrondissement d'Agamè n'a pas fait la preuve de son existence juridique. Elle n'a pas la capacité d'ester en justice, donc de saisir la Cour constitutionnelle. Son recours doit donc, dans ces conditions, être déclaré irrecevable pour défaut de capacité juridique. » ;

Considérant qu'il conclut : « Par ces motifs, et tous autres à déduire, voire suppléer d'office s'il échet :

- au principal, se déclarer incompétente ;
- au subsidiaire, déclarer le recours de l'union pour le développement économique, social et culturel de l'arrondissement d'Agamè irrecevable pour défaut de capacité juridique ... » ;

Considérant qu'en réponse à la même mesure d'instruction diligentée par la Cour, demandant à la mairie de Lokossa de faire tenir à la haute juridiction ses observations, le maire de Lokossa, Monsieur Dakpè SOSSOU, par une lettre en date du 28 octobre 2014 et parallèlement à son avocat conseil, écrit: « ... Je viens porter à l'attention de votre autorité les observations ci-après :

Primo, le président de l'UDESCA estime que l'implantation du marché et de la gare routière à l'emplacement prévu créerait des nuisances aux élèves du CEG1 d'Agamè, ce qui viole l'article 12 de la Constitution... Sur le plan de voirie et des équipements du lotissement d'Agamè, d'Alligoudo et d'Agnigbavèdji..., une zone tampon de 122 m comportant une voie de 20 m adjacente au CEG, une voie de 12 m faisant corps à la gare routière et un espace reboisé de 90 m de largeur entre les deux voies est prévue pour séparer le CEG1 d'Agamè du marché et de la gare routière. Cette mesure vise à annihiler les éventuelles nuisances qu'il y aurait. Vous convenez donc avec moi que je prends les mesures utiles pour ne pas perturber les conditions d'étude des élèves du CEG.

Secundo, le Président de l'UDESCA désigne par méprise l'affectation de domaine pour la construction du marché et de la gare routière par le terme "dépossession illégale" en violation de l'article 22 de la Constitution. Sur ce point, je voudrais faire les observations suivantes.

D'abord, l'UDESCA n'étant pas l'union des propriétaires terriens donataires de domaines pour la construction du CEG1 d'Agamè, je me pose des questions par rapport à sa compétence à intenter une action en "dépossession illégale". Faut-il le préciser, le plan de voirie et des équipements du lotissement d'Agamè, d'Alligoudo et d'Agnigbavèdji a été validé en séance publique par près de 500 participants. Mais, même dans l'hypothèse qu'elle soit fondée à agir ainsi, l'article 6 de la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin dispose que " L'Etat et les collectivités territoriales en tant que

garants de l'intérêt général doivent assurer un accès équitable aux terres pour l'ensemble des acteurs, personnes physiques et personnes morales de droit public et de droit privé ».

Précisant la propriété à la commune des terres abritant les personnes morales de droit public sur le territoire de la commune, l'article 112 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin énonce en son alinéa 2 que « font partie du domaine public communal, les terres appartenant à la commune et qui supportent des ouvrages d'intérêt public chaque fois que la charge incombe à la commune ».

Ainsi, tel que rappelé par le président de l'UDESCA, le domaine du CEG1 d'Agamè, d'une superficie de plus de 11 hectares, provient de don fait à la commune qui l'a affecté à la construction du CEG par l'arrêté n° 96/27/CL/SG/SAD du 06 juillet 2004. De ce fait, il fait partie du domaine de la commune qui peut, à tout moment, prendre des décisions d'intérêt général s'y rapportant. L'affectation de domaine faite par la mairie n'est donc pas une « dépossession illégale », mais une affectation dans l'intérêt de la communauté. Les six (06) hectares affectés au CEG1 d'Agamè respectent les textes en la matière qui prévoient au plus 6 hectares pour la construction d'un CEG. » ;

Considérant qu'il ajoute : « Pour finir, je voudrais relever le manque de réalisme de la proposition de l'UDESCA qui consisterait à identifier d'autres domaines pour le marché et la gare routière et prévoir en conséquence le coefficient de réduction. En effet, la densité de la population avant le démarrage des travaux de lotissement limite les possibilités de la commune à constituer suffisamment de réserves administratives pour les affecter aux infrastructures socio-communautaires. Ainsi, malgré les efforts de la mairie pour ne pas appliquer un coefficient de réduction trop élevé, ce dernier a atteint la barre des 38 % et aurait grimpé plus avec l'application de cette proposition de l'UDESCA... » ;

Considérant que par une autre lettre complémentaire en date du 25 février 2015, Monsieur Macaire AGBANTE a transmis à la haute juridiction le « récépissé de déclaration d'association n°3/014/ PDM-C/SG/ STCCD du 10 février 2015 » délivré **le 12 février 2015** par la préfecture des départements du Mono et du Couffo.;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que les deux recours portent sur le même objet et tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

1) Sur la recevabilité de la première requête

Considérant qu'aux termes de l'article 31 alinéa 2 du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle :

« Pour être recevable, 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 » ; qu'il résulte de cet article que toute association, tout collectif doit justifier, entre autres, de sa capacité à ester en justice en rapportant la preuve de son existence légale par son enregistrement au ministère de l'Intérieur, de la Sécurité publique et des Cultes ;

Considérant qu'invité par la correspondance n° 1484/CC/SG du 18 septembre 2014, rappelée par celle n°1628/CC/SG du 03 novembre 2014, à rapporter la preuve de l'enregistrement de l'UDESCA au ministère chargé de l'Intérieur et de sa qualité à la représenter, Monsieur Macaire AGBANTE n'a pas pu fournir à la haute juridiction ces preuves ; que le 25 février 2015, soit plus de **cinq mois après la saisine de la Cour**, il a fait tenir à la haute juridiction le " récépissé de déclaration d'association n° 3/014/PDM-C/SG/STCCD du 10 février 2015 " délivré **le 12 février 2015** par la préfecture des départements du Mono et du Couffo ; qu'ainsi à la date de la saisine de la Cour, l'UDESCA n'étant pas enregistrée, n'avait donc pas la capacité à ester en justice ; que dès lors, la requête de l'UDESCA sous examen ne remplit pas les conditions de forme prescrites par l'article 31 précité du règlement intérieur de la Cour et doit être déclarée irrecevable ;

2) Sur l'annulation des trois délibérations

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que le requérant sollicite l'intervention de la Cour pour faire annuler les trois délibérations et l'arrêté susmentionnés ; qu'à l'analyse, la requête de Monsieur Macaire AGBANTE tend, en réalité, à faire apprécier par la haute juridiction les conditions d'application des lois sur la décentralisation ; qu'une telle appréciation 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 y a lieu pour elle de se déclarer incompétente de ce chef ;

3) Sur le droit de propriété

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 est de jurisprudence constante de la Cour que nul ne peut se prévaloir de la violation de l'article 22 de la Constitution s'il n'est propriétaire du domaine querellé ; que dans le cas d'espèce, aucun élément du dossier ne permet d'établir que le requérant, Monsieur Macaire AGBANTE, est propriétaire du domaine dont s'agit ; qu'en conséquence, il échet pour la Cour de dire et juger qu'il n'y a pas violation de l'article 22 précité de la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- Le recours n° 1987/128/REC de Monsieur Macaire AGBANTE est irrecevable.

Article 2.- La Cour est incompétente.

Article 3.- Il n'y a pas violation de la Constitution.

Article 4.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Macaire AGBANTE, à Monsieur le Maire de la commune de Lokossa et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le trois juillet deux mille quinze,

| | | | |
|-----------|--------------|--------------|-----------|
| Messieurs | Théodore | HOLO | 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,

Professeur Théodore HOLO.-

Professeur Théodore HOLO.-