

DECISION DCC 17-009 DU 06 JANVIER 2017

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 24 août 2016 enregistrée à son secrétariat le 05 septembre 2016 sous le numéro 006-C/119/REC, par laquelle Monsieur le Président de la République, Patrice TALON, saisit la Cour à l'effet d'obtenir l'autorisation d'acquérir un bien immeuble appartenant au domaine privé de l'Etat ;

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

VU la loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001 ;

VU le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï Madame Marcelline-C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DE LA REQUÊTE

Considérant que le requérant expose : « ...J'ai l'honneur de vous informer de mon souhait d'acquérir, à titre onéreux, l'immeuble sis au lot n°558-559 à la zone résidentielle Ehouzou Nima à Zongo, dans le 11^{ème} arrondissement de la ville de Cotonou et appartenant au domaine privé de l'Etat. Ledit immeuble constitué d'une

parcelle de 2930 m² sur laquelle est érigé un vieux bâtiment à usage d'habitation de fonction des ministres des Affaires étrangères jouxte ma résidence et se trouve à présent occupé par la Garde républicaine qui y a installé un contingent.

En acquérant ledit immeuble pour un montant de neuf cent soixante-dix-neuf (979) millions de francs CFA, je compte permettre au ministère des Affaires étrangères d'acquérir un nouvel immeuble de meilleur standing, déjà identifié, dans la zone résidentielle située derrière le supermarché EREVAN, à un prix de cinq cent (500) millions de francs CFA.

Je signale que le prix de 979 millions de francs CFA auquel j'envisage d'acquérir l'immeuble se décompose comme suit :

- 879 millions représentant le prix de la parcelle nue de 2930 m², soit trois cent mille (300.000) francs CFA le mètre-carré, conformément au nouveau prix fixé par mon Gouvernement le 23 juin 2016 dans le cadre de la revalorisation des prix du foncier privé de l'Etat, alors que l'ancien prix de deux mille (2.000) francs le m² en vigueur depuis 1964 aurait induit la cession de ladite parcelle à cinq millions huit cent soixante mille (5.860.000) francs CFA, soit cent cinquante (150) fois moins cher ;

- 100 millions représentant le prix forfaitaire du vieux bâtiment qui s'y trouve et estimé à cinquante (50) millions de francs environ. » ; qu'il conclut : « En vous rassurant ... de mon intention de transparence, je vous serai obligé de l'instruction favorable qu'il vous plaira de faire de la présente... » ;

INSTRUCTION DE LA REQUÊTE

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour lui demandant d'indiquer à la haute juridiction si, par le passé, il a acquis à titre onéreux un immeuble appartenant à l'Etat et à quelle fin il destine l'immeuble qu'il envisage d'acquérir, le Président de la République, Monsieur Patrice TALON, affirme : « ...Je n'ai jamais acquis à titre onéreux par le passé un immeuble appartenant à l'Etat. Quant à celui que je me propose d'acquérir, je le destine à l'aménagement, sur mes fonds propres, d'un espace dédié à la réception de mes hôtes officiels et privés... » ;

Considérant que pour sa part, répondant aux préoccupations de la haute juridiction, le directeur général de l'Agence nationale du Domaine et du Foncier (ANDF), Monsieur Victorien D. KOUGBLENOU, écrit : «... Sur le statut juridique de l'immeuble :

en raison de ses caractéristiques et sur la base des dispositions légales, l'immeuble n'appartient pas au domaine public de l'Etat. En effet, conformément aux articles 264 et 265 de la loi n°2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin, l'immeuble ne fait partie ni du domaine public naturel (rivage de la mer, cours d'eau navigables, sources et cours d'eau non navigables, lacs, étangs, lagunes) ni du domaine public artificiel (canaux de navigation, voies ferrées, ports maritimes, lignes téléphoniques, jardins publics, ponts).

En revanche, l'immeuble relève du domaine privé immobilier de l'Etat contenu dans le morcellement du Titre foncier 113 du livre foncier de Cotonou appartenant à l'Etat et servant comme résidence (destination de l'immeuble).

...Sur les conditions légales du référentiel des prix : par la loi n°2016-14 du 20 juillet 2016 portant loi de finances rectificative pour la gestion 2016, le Bénin s'est doté d'un cadre légal de référentiel de prix de cession des biens immeubles du domaine privé de l'Etat en conformité avec l'article 313 de la loi n°2013-01 sus visée.

Conformément à l'article 5 de la loi n°2016-14 du 20 juillet 2016 : " Il est institué en République du Bénin, conformément à l'article 313 de la loi n°2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin, un référentiel de cession des immeubles relevant du domaine privé de l'Etat et des collectivités territoriales".

Il résulte de cet article que les conditions légales du référentiel sont remplies s'agissant de l'immeuble de 2930 m².

En ce qui concerne le coût proposé, il faut noter que de l'analyse des coûts, le montant proposé est largement supérieur au coût du référentiel et même au coût de majoration absolue. Toutefois, il faut noter que ce coût sera définitivement fixé à dire d'expert assermenté incluant les immobilisations » ; qu'il ajoute : « ...Sur le caractère d'intérêt public du projet d'aménagement : le projet d'aménagement tel que décrit est en conformité avec les exigences légales et réglementaires, notamment en ce que l'usage projeté répond à un besoin d'intérêt public, en l'espèce, entre autres, la réception d'hôtes officiels. De même, l'acquisition envisagée est exempte de quête d'intérêt ou de bénéfice économique direct et personnel.

Eu égard à tout ce qui précède, l'Agence nationale du Domaine et du Foncier ne trouve aucune objection ni d'inconvénient à ce que l'Etat cède à titre onéreux l'immeuble du

domaine privé de l'Etat, objet de la présente. » ; qu'une copie de l'extrait du plan de la zone de situation de l'immeuble est jointe en satisfaction à la demande de la Cour ;

ANALYSE DE LA REQUÊTE

Considérant que l'article 52 alinéa 1^{er} de la Constitution dispose : « *Durant leurs fonctions, le Président de la République et les membres du Gouvernement **ne peuvent** par eux-mêmes, ni par intermédiaire **rien acheter** ou prendre en bail qui appartienne au domaine de l'Etat, **sans autorisation préalable de la Cour Constitutionnelle** dans les conditions fixées par la loi » ;*

Considérant que cette disposition, qui confère ainsi à la haute juridiction une compétence d'attribution, exige une loi spécifique qui doit avoir été votée et promulguée et dont l'objet serait de fixer la procédure et les conditions dans lesquelles la Cour doit donner son autorisation préalable à l'opération ; qu'il est constant qu'à ce jour, aucune loi ne détermine cette procédure de l'octroi de l'autorisation à donner par la haute juridiction ; qu'il existe toutefois des dispositions législatives et réglementaires qui indiquent les modalités de cession à titre onéreux ou à titre gratuit ou de location du domaine privé de l'Etat ; qu'en raison de cette compétence d'attribution, la Cour, préalablement à l'octroi de l'autorisation requise, devra s'assurer que toutes les conditions nécessaires pour la cession d'un bien appartenant au domaine privé de l'Etat édictées dans ces différents textes sont réunies, et ce, sans qu'il lui soit fait grief de faire un contrôle de légalité ;

Considérant que les articles 273, 299, 311, 296 et 298 de la loi n°2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin disposent respectivement :

Article 273 : « *Les **biens immeubles du domaine public naturel et artificiel de l'Etat sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables*** » ;

Article 299 : « *Les **terres et biens immeubles du domaine privé de l'Etat peuvent être*** :

- **cédés à titre onéreux ou gratuit ou loués** selon les règles du droit commun ;
- **affectés** à une personne morale de droit public ;

- **attribués en concession** à des personnes physiques ou morales de droit privé. Les formes et les conditions de cession, de location, d'affectation ou de concession sont déterminées par décret pris en conseil des ministres » ;

Article 311 : « Les biens immeubles privés de l'Etat peuvent être cédés en pleine propriété aux personnes physiques et personnes morales de droit privé qui remplissent les **conditions fixées par les textes en vigueur**. Les terres cédées doivent faire l'objet d'une individualisation matérielle et juridique et doivent être soumises à la procédure de confirmation de droits fonciers » ;

Article 296 : « **Le domaine privé immobilier de l'Etat est géré par l'organe en charge de la confirmation de droits fonciers** » ; que conformément à cette disposition, les alinéas 1^{er} et 4, 4^{ème} tiret de l'article 5 du décret n°2015-010 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) précisent que ladite agence est chargée **de procéder à la confirmation des droits fonciers** et à la délivrance du certificat de propriété foncière ;

Article 298 : « **L'Agence nationale du domaine et du foncier tient, par département, le tableau général des propriétés immobilières de l'Etat** qui fait ressortir chaque année :

- **les terres et biens immeubles du domaine privé affectés aux services publics** ;

- **les terres et biens immeubles du domaine privé non affectés et destinés en principe à être donnés en concession, cédés ou loués à des personnes physiques et morales de droit privé** ou mis en réserve pour les besoins éventuels des services publics ;

- les terres immatriculées ou non faisant partie du domaine forestier classé ;

- **les constructions et éventuellement les terres immatriculées faisant partie du domaine privé de l'Etat** » ;

Considérant que par ailleurs, les articles 2, 3, 6, 8 et 9 du décret n°2015-011 du 29 janvier 2015 portant modalités de cession à titre onéreux, d'aliénation à titre gratuit, de location des terres et biens immeubles du domaine privé de l'Etat et des collectivités territoriales disposent respectivement :

Article 2: « Les biens immobiliers du domaine privé de l'Etat peuvent être cédés à titre onéreux, aliénés à titre gratuit ou loués à toute personne physique ou morale, selon les règles du droit commun et conformément aux dispositions légales particulières à

certains composantes du domaine privé de l'Etat, notamment celles contenues dans la loi n°93-009 du 02 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin ainsi que celles du présent décret » ;

Article 3: « La cession ou la location des biens immobiliers du domaine privé de l'Etat relève de la compétence du Ministre en charge du domaine et du foncier après avis conforme de l'Agence nationale du domaine et du foncier » ;

Article 6: « Toute personne désireuse d'acquérir à titre onéreux ou de bénéficiaire à titre gratuit d'une terre ou un bien immeuble relevant du domaine privé de l'Etat ou des collectivités territoriales doit remplir les conditions suivantes :

- être de nationalité béninoise ;
- avoir la capacité juridique de contracter ;
- avoir la capacité financière de mise en valeur du domaine concerné ;
- présenter un projet de mise en valeur qui soit en adéquation avec le schéma directeur de la localité » ;

Article 8 : « Outre les conditions prévues à l'article 6 précédent, l'Etat ne peut céder, à titre onéreux, à une même personne, plus d'un immeuble » ;

Article 9 : « La cession à titre onéreux des terres et biens immeubles du domaine privé de l'Etat, au profit des personnes physiques et morales de droit public ou privé, est effectuée en vue de la réalisation d'ouvrage ou d'activités reconnus d'intérêt public.

L'ouvrage ou l'activité reconnue d'intérêt public doit présenter les caractéristiques suivantes :

- être bénéfique à tous ;
- répondre à un besoin du public ;
- être exempt (e) de la quête exclusive du profit ou du bénéfice.

L'agence nationale du Domaine et du Foncier apprécie le caractère d'intérêt public desdits ouvrages et activités » ;

Considérant qu'il résulte de la lecture croisée et combinée de ces dispositions que :

- un bien immeuble du domaine privé de l'Etat ne peut être aliéné qu'à condition qu'il ne soit pas affecté à un service public et soit effectivement mis en vente par le ministre en charge du Domaine et du Foncier ;

- toute personne physique ou morale ayant la capacité financière de mettre en valeur le domaine peut l'acquérir ;
- **l'Etat ne peut céder plus d'un immeuble à une même personne physique ;**
- l'immeuble ne peut être cédé qu'en vue de la réalisation d'ouvrages ou d'activités reconnus d'intérêt public apprécié par l'Agence nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) ;
- **il revient à l'Agence** nationale du Domaine et du Foncier (ANDF), chargée de la gestion du domaine privé immobilier de l'Etat, **d'apprécier le caractère aliénable** du domaine dont l'acquisition est envisagée ;

Considérant que dans le cas d'espèce, le Président de la République, Monsieur Patrice TALON, affirme disposer de la capacité financière requise en vue de la mise en valeur du domaine dont il envisage l'acquisition et qui appartient bel et bien au domaine privé de l'Etat ; qu'il indique en outre n'avoir jamais acquis par le passé un domaine appartenant à l'Etat ; qu'il précise enfin vouloir destiner l'immeuble à l'aménagement d'un espace dédié à la réception de ses hôtes officiels et privés ; que l'Agence nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) chargée de la gestion du domaine privé immobilier de l'Etat soutient que « l'immeuble relève du domaine privé immobilier de l'Etat contenu dans le morcellement du Titre foncier 113 du livre foncier de Cotonou appartenant à l'Etat et servant comme résidence » ; qu'elle précise que « l'usage projeté répond à un besoin d'intérêt public, en l'espèce, entre autres, la réception d'hôtes officiels » ; que « De même, l'acquisition envisagée est exempte de quête d'intérêt ou de bénéfice économique direct et personnel » et « ne trouve aucune objection ni d'inconvénient à ce que l'Etat cède à titre onéreux l'immeuble du domaine privé de l'Etat, objet de la présente » ; que dès lors, au regard de tout ce qui précède, il y a lieu pour la Cour de dire et juger que l'autorisation est donnée au Président de la République, Monsieur Patrice TALON, d'acquérir l'immeuble sis au lot n°558-559 à la zone résidentielle Ehouzou Nima à Zongo, dans le 11^{ème} arrondissement de la ville de Cotonou appartenant au domaine privé de l'Etat, à la condition expresse que ledit bien ne soit pas affecté à un service public et soit effectivement mis en vente par le ministre en charge du Domaine et du Foncier ;

D E C I D E

Article 1^{er}.- La Cour autorise le Président de la République, Monsieur Patrice TALON, à acquérir, dans les conditions fixées par la loi, l'immeuble sis au lot n°558-559 à la zone résidentielle Ehouzou Nima à Zongo, dans le 11^{ème} arrondissement de la ville de Cotonou appartenant au domaine privé de l'Etat, sous réserve de la non affectation dudit immeuble à un service public et de sa mise en vente effective par le ministre en charge du Domaine et du Foncier.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur le Président de la République, Patrice TALON, à Monsieur le Directeur général de l'Agence nationale du Domaine et du Foncier et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le six janvier deux mille dix-sept,

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,

Marcelline-C. GBEHA AFOUDA.- Professeur Théodore HOLO.-