

DECISION DCC 17-094

DU 04 MAI 2017

Date : 04 mai 2017

Requérant : Comlan Alexis GBAGUIDI

Contrôle de conformité

Acte administratif : (Décret n° 2016-397 du 07 juillet 2016 portant fixation des chefs-lieux des départements de la République du Bénin)

Contrôle de légalité : (Conditions d'application de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin)

Incompétence

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 09 mars 2017 enregistrée à son secrétariat le 13 mars 2017 sous le numéro 0495/056/REC, par laquelle Monsieur Comlan Alexis GBAGUIDI forme un recours pour voir déclarer contraire à la Constitution le décret n° 2016-397 du 07 juillet 2016 portant fixation des chefs-lieux des départements de la République du Bénin ;

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 ;

Oùï le Professeur Théodore HOLO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « Par le décret n° 2016-397 du 07 juillet 2016, le Gouvernement...a fixé les chefs-lieux des départements en République du Bénin.

Aux termes de ce décret, les villes suivantes ont été désignées comme chefs-lieux des départements ainsi qu'il suit :

N°	Départements	Chefs-lieux
1	Département de l'Alibori	Kandi
2	Département du Borgou	Parakou
3	Département de l'Atacora	Natitingou
4	Département de la Donga	Djougou
5	Département du Zou	Abomey
6	Département des Collines	Dassa-Zoumè
7	Département de l'Ouémé	Porto-Novo
8	Département du Plateau	Pobè
9	Département du Mono	Lokossa
10	Département du Couffo	Aplahoué
11	Département de l'Atlantique	Allada
12	Département du Littoral	Cotonou

...Cette désignation effectuée par le Conseil des ministres viole la Constitution à plusieurs égards et mérite d'être déclarée contraire à la Constitution ainsi qu'il vous sera démontré ici.

1- Sur le caractère arbitraire et injuste de la désignation faite dans le décret n° 2016-397 du 07 juillet 2016.

La Constitution..., au premier tiret de son préambule, a affirmé l'opposition fondamentale de tout le peuple béninois "à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la concussion, le régionalisme, le népotisme, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel". L'arbitraire ainsi énoncé s'entend de toute décision non motivée, qui viole la loi ou qui ne repose que sur la seule volonté de l'autorité. Quant à l'injustice, elle évoque le rejet de tout ce qui tend à brimer les droits des citoyens, à les priver des conditions d'existence et privilèges auxquels ils ont droit, à ne pas établir chacun dans son droit. En conformité à ces énonciations du préambule et des prérogatives qui lui sont reconnues par les dispositions des articles 79 et 98 de la loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, l'Assemblée nationale de la 2^{ème} législature à l'ère du renouveau démocratique a voté la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration territoriale en République du Bénin. Aux termes des dispositions de l'article 6 de cette loi, " Le territoire national est découpé en douze (12) départements qui prennent les dénominations ci - après :

- 1- Département de l'Alibori ;
- 2- Département de l'Atacora ;
- 3- Département de l'Atlantique ;
- 4- Département du Borgou ;
- 5- Département des Collines ;
- 6- Département du Couffo ;
- 7 - Département de la Donga ;
- 8- Département du Littoral ;
- 9- Département du Mono ;
- 10- Département de l'Ouémé ;
- 11- Département du Plateau ;
- 12- Département du Zou".

Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, " les localités, chefs-lieux de département, sont déterminées par décret pris en Conseil des ministres sur la base des critères ci-après :

- 1- statut actuel de chef-lieu de département ou
- 2- poids démographique :
 - poids économique
 - infrastructures administratives, judiciaires et sociocommunautaires :
 - ✓ concentration des services et de structures publiques ;
 - ✓ lieu d'implantation d'une majorité de services déconcentrés ;
 - ✓ siège des centres et réseaux de communication ;
 - ✓ services sanitaires ;
 - ✓ service de sécurité publique et de protection sociale.
 - position géographique la plus orthocentree possible par rapport aux limites du département ;
 - tradition historique de ville centre et de zone d'affluence des habitants".

Ainsi, le Président de la République qui, en vertu des articles 41 et 54 de la Constitution, est le garant du respect de la Constitution et dispose de l'Administration, avait donc la responsabilité de conduire le processus devant aboutir à la désignation des chefs-lieux des départements, conformément aux critères prévus par la loi susvisée. Seule l'application des critères retenus par le législateur devait présider à cette désignation, de sorte que toute désignation effectuée en dehors de ces critères viole la loi en même temps qu'elle constitue une décision arbitraire, parce que contraire à la loi qui régit l'espèce. En la matière, le Président de la République est, à moins de verser dans l'arbitraire, tenu de se conformer aux critères prévus par la loi, en

faisant une application dont les résultats devraient être portés à la connaissance des citoyens. » ; qu'il affirme : « Mais, dans le cadre de la prise du décret n° 2016-397 du 07 juillet 2016, il n'y a jamais eu une restitution officielle des résultats issus de l'application concrète des critères fixés par le législateur. Les chefs-lieux ont été désignés sans tenir compte de l'application de la volonté du législateur, alors que "l'organisation territoriale, la création et la modification des circonscriptions administratives ainsi que les découpages électoraux" sont du domaine de la loi (article 98 de la Constitution). Le Président de la République a donc opté pour une désignation purement et simplement arbitraire des chefs-lieux des départements, désignation qu'il convient de déclarer contraire à la Constitution, au risque de donner caution à la banalisation du législateur et à l'arbitraire.

Le caractère injuste de la même désignation procède également de la non-application des critères qui ont été énoncés par la loi. Les critères dont s'agit n'ont pour seul but que de permettre que soit désignée comme chef-lieu de département, la ville qui le mérite parce que satisfaisant au mieux aux critères. Sur ce point, le Gouvernement... par l'entremise de Monsieur Issa DEMOLE MOKO, alors ministre en charge de la Décentralisation, avait restitué dans la première décade du mois d'octobre 2008, les résultats des travaux qui avaient été menés sur la question. Les villes retenues aux termes de ces travaux ne sont plus curieusement les mêmes que celles désignées actuellement. A titre d'exemple, dans le département de l'Atlantique, Ouidah avait été retenu comme ville ayant rempli au mieux les critères fixés par la loi, de même que Savalou pour ce qui est du département des Collines. La justice aurait consisté à consacrer ces résultats dans le décret qui a finalement été pris en 2016, ce qui n'a nullement été le cas. Le fait de n'avoir pas finalement retenu... des villes qui méritent le statut de chef-lieu de département au regard de critères clairs, bien définis par le législateur et connus de tous, est une injustice et trahit l'esprit et la lettre de la Constitution...

En définitive, le décret n° 2016-397 du 07 juillet 2016 est arbitraire, injuste et contraire à la Constitution de sorte qu'il plaira à votre juridiction de le déclarer comme tels » ;

Considérant qu'il poursuit : « 2- Sur la violation de l'article 3 de la Constitution...

L'article 3 de la Constitution...dispose : "La souveraineté

nationale appartient au peuple. Aucune fraction du peuple, aucune communauté, aucun parti ou association politique, aucune organisation syndicale ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. La souveraineté s'exerce conformément à la présente Constitution qui est la loi suprême de l'Etat. Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et non avenus. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels". Cette disposition affirme, s'il en est encore besoin, la souveraineté du peuple. Cette souveraineté, le peuple l'exerce à travers ses représentants que sont les députés à l'Assemblée nationale (article 80 de la Constitution). Ainsi, ...toute loi votée par les députés à l'Assemblée nationale est une émanation du peuple souverain et s'impose à toutes les autorités de quelque niveau que ce soit. De même, toute décision prise par une autorité administrative ou par l'exécutif en général, doit rester conforme à la volonté des représentants du peuple, sauf à être interprétée comme un exercice concurrentiel de la souveraineté du peuple, contraire à la loi suprême de l'Etat.

Au mépris des dispositions de cet article 3 de la Constitution... Le Gouvernement a pris le décret n° 2016-397 du 07 juillet 2016 qui est, en réalité, un décret d'application d'une loi, notamment la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin. En application de cette loi, le décret en cause avait simplement pour fonction de concrétiser des options faites par le législateur. Il s'agit simplement de retenir comme chefs-lieux des douze départements du Bénin, les villes répondant le mieux aux critères fixés par la loi. Tous les critères doivent être pris en compte et aucun autre critère ne doit être ajouté pour ce faire, car il existe au Bénin de manière incontestable une forte propension à la revendication des identités culturelles, de sorte que chaque localité du Bénin a des arguments pour s'estimer potentiellement apte à être désignée comme chef-lieu de département et même de commune ; d'où la nécessité de se conformer strictement à la loi, sur la base de données actuelles et mises à jour. Toute autre option qui s'écarte du cadre défini par la loi s'assimile à un exercice concurrentiel de la souveraineté du peuple, compromet silencieusement, mais dangereusement l'unité nationale et est, par conséquent, contraire à la Constitution. C'est ce qu'il convient, malheureusement, de retenir du contenu du décret n° 2016-397 du 07 juillet 2016 portant fixation des chefs-lieux des départements qui, tout en ayant visé la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, n'a pas fait référence aux travaux ayant permis

de désigner les chefs-lieux des douze départements. En l'état, les choix opérés souffrent de défaut de transparence et de conformité à la loi et à la Constitution. Il n'est pas possible pour le Gouvernement de justifier de la bonne application des critères retenus par le peuple souverain à travers le législateur, encore moins de la prise en compte effective de ces critères dans les désignations décrétées » ;

Considérant qu'il indique : « C'est donc à juste titre que la Cour constitutionnelle, qui a par ailleurs un rôle de régulateur du fonctionnement des Institutions de la République, a été saisie pour imposer le respect des Institutions de la République dans un régime de séparation des pouvoirs. L'exécutif est tenu de se conformer aux lois de la République. Toute attitude contraire de sa part constitue une violation de la Constitution. Il convient donc, dans ce cas précis, de déclarer contraire à l'article 3 de la Constitution... le décret n° 2016-397 du 07 juillet 2016 afin de permettre au Gouvernement de se conformer à la volonté du peuple souverain » ; qu'il conclut : « Au regard de tout ce qui précède et par d'autres motifs que la Cour pourrait relever d'office, je voudrais ... prier la haute juridiction de déclarer contraire à la Constitution l'acte réglementaire relatif à la fixation des chefs-lieux des départements, qui, en plus de s'écarter des dispositions constitutionnelles, constitue une remise en cause fondamentale de l'histoire de la République du Bénin et est source de tensions sociales et de mépris politique, non seulement, à la Représentation nationale, mais également et surtout, à tout le peuple béninois » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que la requête de Monsieur Comlan Alexis GBAGUIDI tend, en réalité, à faire apprécier par la Cour les conditions d'application de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin ; que l'appréciation d'une telle demande relève d'un contrôle de légalité ; que la Cour constitutionnelle, juge de la constitutionnalité et non de la légalité, ne saurait en connaître ; qu'en conséquence, il échet pour elle de se déclarer incompétente ;

D E C I D E :

Article 1er.- La Cour est incompétente.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Comlan

Alexis GBAGUIDI et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le quatre mai 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,

Professeur Théodore HOLO.-

Professeur Théodore HOLO.-