

DECISION DCC 17-148 DU 13 JUILLET 2017

Date : 13 juillet 2017

Requérant : Chakiratou Iyabo AKINWANDE

Contrôle de conformité

Atteintes aux biens

Droit de propriété

Expropriation pour cause d'utilité publique (Sans dédommagement préalable).

Non-conformité

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 23 mars 2017 enregistrée à son secrétariat le 27 mars 2017 sous le numéro 0582/069/REC, par laquelle Madame Chakiratou Iyabo AKINWANDE forme un recours en inconstitutionnalité contre le préfet du Littoral et le ministre de la Culture pour expropriation illégale ;

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 DU RECOURS

Considérant que la requérante expose : « J'ai l'honneur, sur le fondement de l'article 114 de la Constitution, de saisir la Cour ... pour voir déclarer la non-conformité à la Constitution des opérations de démolition *manu militari* et l'occupation de force par l'Etat béninois de ma parcelle ... sise au quartier Sodjèatinmè Akpakpa Cotonou, objet du titre foncier n° 7175 du livre foncier de Cotonou » ;

Considérant qu'elle développe : « De la violation de l'article 22 de la Constitution :

... 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"... Suivant la convention n° 836 ... du 21 septembre 2004, j'ai acquis auprès de l'Etat béninois représenté par le ministre des Finances et de l'Economie l'immeuble urbain non bâti sis à Akpakpa Sodjèatinmè objet du titre foncier n° 7175 inséré au livre foncier de Cotonou ... Après l'acquisition de la parcelle, je l'ai entièrement clôturée en matériaux définitifs, puis érigé divers bâtiments dont un appartement de deux (02) pièces et dépendances, une cabine de surveillance avec installation électrique ... Depuis plus de douze (12) ans, j'occupais en toute quiétude les lieux lorsque contre toute attente, une équipe d'agents conduite par le préfet du Littoral a débarqué sur les lieux le 19 janvier 2017. Prétextant de l'opération dite de libération des occupants illégaux du domaine public, ils ont démoli entièrement la clôture et les bâtiments que j'y ai érigés. Quelques jours après cette destruction sauvage de mes installations par l'équipe préfectorale, j'ai sollicité le ministère de Maître Wakili O. LAGUIDE, huissier de justice à Cotonou, lequel a procédé à des constatations et interpellations nécessaires à la manifestation de la vérité. Du procès-verbal ... du 14 février 2017 dressé par cet huissier, il ressort que des ouvriers ont été trouvés sur place en train de casser le reste des murs de ma clôture. Interpellé, le responsable des opérations a déclaré que son équipe est en mission sur instructions du ministère de la Culture.

Comme il est aisé de le constater, sous le fallacieux prétexte "d'opérations de libération d'occupants illégaux du domaine public", le préfet du Littoral m'a arbitrairement privée de mon droit de propriété sur la parcelle sise à Sodjèatinmè Akpakpa objet du titre foncier n° 7175 du livre foncier de Cotonou au profit du ministère de la Culture qui occupe actuellement les lieux. Il semble

que cette parcelle va abriter désormais un projet du ministère de la Culture. Or, je n'ai reçu aucun dédommagement ni promesse de dédommagement à ce jour ... Ces agissements sont contraires à la Constitution en son article 22 sus-cité ... Il y a lieu de dire et déclarer que le préfet du Littoral et le ministre de la Culture ont violé l'article 22 de la Constitution » ; qu'elle demande à la Cour de « dire que les opérations de démolition par le préfet du Littoral et le ministre de la Culture des installations de la parcelle objet du titre foncier n° 7175 du livre foncier de Cotonou, propriété de Madame Chakiratou Iyabo AKINWANDE qui en est ainsi privée sans dédommagement, sont contraires à la Constitution » ;

Considérant qu'elle joint une copie du titre foncier n° 7175 inséré au livre foncier de la circonscription de Cotonou volume XXXIV Folio162 et la copie de la convention de vente de gré à gré n° 836/MFE/DC/SGM/DGID/DDET/SGDPE du 21 septembre 2004 intervenue entre Monsieur Grégoire LAOUROU, ministre des Finances et de l'Economie, agissant pour le compte de l'Etat, assisté de Madame Blandine ZANOU, directrice des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre par intérim et Madame Chakiratou Iyabo AKINWANDE, portant sur un terrain d'une superficie de six ares vingt quatre centiares et faisant l'objet du titre foncier n° 7175 de Cotonou ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le directeur général de l'Agence nationale du Domaine et du Foncier (ANDF), Monsieur Victorien D. KOUGBLENOU, écrit : « ... I - Les faits

La requérante, dame Chakiratou Iyabo AKINWANDE, par requête ... du 23 mars 2017, a saisi votre ... Cour pour s'entendre déclarer contraires à la Constitution les opérations de déguerpissement entreprises par l'Etat dans le cadre de l'assainissement des villes et la réalisation de nouvelles infrastructures au profit des populations. Elle prétend qu'elle aurait été dépossédée de sa parcelle immatriculée au livre foncier de Cotonou sous le numéro 7175 de manière illégale. Elle en conclut que l'autorité, par ses actes, aurait violé la Constitution en son article 22.

Mais, en exposant dans sa requête les faits de cette manière à la Cour, la religion de la ... Cour peut être trompée comme soutenu dans les lignes qui suivent.

II- Les Observations

Les observations au fond (B) feront suite à quelques préliminaires (A).

A - A titre préliminaire :

Il convient de souligner que la requérante sollicite la Cour pour faire déclarer contraires à la Constitution les opérations de démolition et la prétendue occupation de force par l'Etat béninois de sa parcelle.

L'Agence nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) voudrait rappeler que les opérations de libération des servitudes relevant du domaine de l'Etat, ainsi que le déguerpissement des occupants sans titre ni droit des parcelles de l'Etat, s'inscrivent dans la politique globale du Gouvernement de répondre aux nécessités d'intérêt général. Ces opérations visent plutôt à créer aux populations de meilleures conditions de vie, ce qui relève prioritairement d'un devoir constitutionnel de l'Etat central. Il est donc inexact de soutenir que ces opérations sont contraires à la Constitution.

Enfin, il sied également de préciser que la requérante ne s'est pas trompée quand elle fait allusion aux opérations de libération des espaces illégalement occupés. Il ne s'agit pas en l'espèce, un peu comme elle s'est méprise par la suite, d'une opération d'expropriation forcée. L'Etat n'ignore pas les obligations qui sont les siennes en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Il s'ensuit que son moyen tiré de la violation de l'article 22 de la Constitution ne saurait prospérer.

B - Sur la prétendue méconnaissance par l'Etat de l'article 22 de la Constitution :

La requérante, dame Chakiratou Iyabo AKINWANDE, sollicite de la Cour de faire constater que l'Etat a méconnu l'article 22 de la Constitution pour l'avoir expropriée de la parcelle en cause.

... Au soutien de cette prétention, elle tente de faire croire à la haute juridiction qu'elle a été victime d'une mesure d'expropriation forcée, motif pris de ce qu'elle aurait été dépossédée de sa propriété.

... Elle relate de manière péremptoire dans son recours ... du 23 mars 2017 que "prétextant de l'opération dite de libération des occupants illégaux du domaine public, ils ont démoli entièrement la clôture et les bâtiments que j'y ai érigés"... A l'appui de ses allégations, elle produit trois exploits d'huissier dont deux ... du 19

janvier 2017 et le dernier ... du 14 février 2017. La ... Cour constatera que la requérante fit dresser un premier procès-verbal de constat par le ministère de Maître Wakili LAGUIDE, huissier de justice, le 19 janvier 2017. Cet exploit fait état, images photographiques à l'appui, de ce qu'un pan de la clôture de sa propriété aurait été détruit alors que des ouvriers tentaient de démolir une maison voisine ... Il s'ensuit que contrairement aux allégations de la requérante, sa clôture et ses bâtiments n'ont pas été détruits à cette date. Mieux, à peu près un (01) mois plus tard, précisément le 14 février 2017, elle fit établir un nouvel exploit par le même huissier portant "procès-verbal de constat avec sommation interpellative" ... Fort curieusement, elle relate dans ledit exploit que c'est à cette date qu'elle eut connaissance par les œuvres d'un voisin, que des ouvriers ont détruit un pan de sa clôture ... En sus, dans sa requête introductive du présent recours ... du 23 mars 2017, elle continue à affirmer que " du procès-verbal ... du 14 février 2017 dressé par l'huissier, il ressort que des ouvriers ont été trouvés sur place en train de casser le reste des murs de ma clôture" ... Les images photographiques produites à l'appui de cet exploit ont achevé de trahir la sincérité de la requérante dans la mesure où, nulle part, il n'a été montré des clôtures et bâtiments entièrement démolis comme elle tente de l'avancer dans son recours ... Par suite, la ... Cour constatera que la requérante n'a pas pu rapporter la preuve de ses allégations.

Par ailleurs, il appert de constater que les opérations effectuées n'ont pas constitué des opérations d'expropriation, mais de libération des servitudes du domaine public. Au demeurant, la prétention contenue en filigrane qui serait que la prise de possession des lieux en méconnaissance d'un titre du fait du manque de réaction de l'intéressée en constitue une turpitude dont elle ne peut se prévaloir après coup.

Eu égard à tout ce qui précède, l'Agence nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) prie la ... Cour de ... constater que l'Administration n'a point violé l'article 22 de la Constitution et d'en tirer les conséquences de droit » ;

Considérant que pour sa part, le préfet du département du Littoral, Monsieur Modeste S. TOBOULA, écrit : « ... Madame Chakiratou Iyabo AKINWANDE a saisi la haute juridiction ... pour voir déclarer les opérations de démolition et l'occupation par l'Etat béninois de sa parcelle sise au lot 4113, objet du TF n° 7175, non conformes à la Constitution. Elle déclare que sous " le fallacieux

prétexte d'opérations de libération d'occupants illégaux du domaine public, le préfet m'a arbitrairement privée de mon droit de propriété sur la parcelle sise à Sodjèatinmè-Akpakpa, objet du TF n° 7175 du livre foncier de Cotonou au profit du ministère de la Culture qui occupe actuellement les lieux ”.

En effet, le domaine dont il s'agit est situé à Akpakpa. Il est mitoyen de celui qui abrite la salle de l'ex-cinéma Concorde. Immatriculé au livre foncier de Cotonou sous le numéro 7175, il est issu du morcellement du TF n° 5614 de l'Etat qui est un domaine privé de l'Etat.

Conformément aux dispositions de l'article 299 de la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin : “Les terres et biens immeubles du domaine privé de l'Etat peuvent être :

- cédés à titre onéreux ou gratuit ou loués selon les règles de droit commun ;
- affectés à une personne 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 ”. De même, pour préciser le dernier alinéa de cet article, le 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 dispose en son 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 reconnu(e) 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 ”.

Dans le cas d'espèce, la cession du domaine objet du TF n°7175 ne répond pas à un besoin d'intérêt public. Il a été cédé

pour l'édification d'un immeuble à usage d'habitation, conformément aux clauses du contrat n°836/MFE/DC/SGM/DGID/DDET/SGGPE du 21 septembre 2004. Cet immeuble n'a pas été construit et le domaine abrite un garage loué à un tiers.

Il me plaît d'appeler l'attention de la haute juridiction sur le fait que l'intérêt général qui caractérise la cession à titre onéreux des terres et biens immeubles du domaine privé de l'Etat n'a pas été respecté. De même, la gestion du domaine privé de l'Etat ne relève pas de ma compétence.

En quête de site pour la construction de la maison des Artisans, un projet gouvernemental d'intérêt général, le ministère de la Culture a ciblé ce site ainsi que celui du TF n° 7176 le jouxtant, cédé à l'Ordre national des géomètres-experts.

Aussi, pour faciliter la réalisation des infrastructures afférentes à ce projet, le domaine a-t-il été libéré.

Par ces motifs,

Il serait souhaitable que la haute juridiction constate que la cession à titre onéreux du domaine objet du TF n° 7175 issu du morcellement du TF n° 5614 de l'Etat n'a pas respecté le principe de l'intérêt général, qu'il n'y a pas violation de l'article 22 de la Constitution, que l'Etat a utilisé ses prérogatives pour récupérer un immeuble relevant de son domaine privé ; par conséquent, que la Cour se déclare incompétente » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'aux termes 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 »* ;

Considérant qu'il ressort de l'analyse du dossier qu'il a été **conclu le 21 septembre 2004** entre la requérante et l'Etat un contrat de vente stipulant que « Madame Chakiratou Iyabo AKINWANDE aura **la pleine propriété et jouissance** de l'immeuble présentement vendu à dater de la signature du contrat par le ministre des Finances et de l'Economie » ; que ledit immeuble a fait l'objet du **titre foncier n°7175** du livre foncier de Cotonou **établi le 03 septembre 2004** ; qu'il s'ensuit que la requérante bénéficie d'un droit de propriété dont elle ne peut être privée qu'aux conditions définies à l'article 22 précité de la Constitution ; qu'en conséquence, il échet pour la Cour de dire et juger que le préfet du

département du Littoral, Monsieur Modeste S. TOBOULA, en disant user des prérogatives de puissance publique et en se fondant sur une nouvelle législation établie, notamment la **loi n°2013-01 du 14 août 2013** portant code foncier et domanial du Bénin et le **décret n°2015-011 du 29 janvier 2015**, postérieure au contrat de vente, pour priver dame Chakiratou Iyabo AKINWANDE de sa propriété pour cause d'utilité publique sans juste et préalable dédommagement, a violé l'article 22 sus-cité de la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- Le Préfet du département du Littoral, Monsieur Modeste S. TOBOULA, a violé la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Madame Chakiratou Iyabo AKINWANDE, à Monsieur le Préfet du département du Littoral, Modeste S. TOBOULA, à Monsieur le Directeur général de l'Agence nationale du Domaine et du Foncier, Monsieur Victorien D. KOUGBLENOU, à Monsieur le Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le treize juillet deux mille dix-sept,

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,

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