

DECISION DCC 17-246

DU 23 NOVEMBRE 2017

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 04 mai 2017 enregistrée à son secrétariat le 05 mai 2017 sous le numéro 0804/121/REC, par laquelle Madame Sètonджи Prudencia ABODE forme un recours « en inconstitutionnalité » de l'arrêté interministériel n° 024/MICA/MAEP/MEF/MS/DC/SGM/DGC/011SGG17/ SA du 24 avril 2017 portant interdiction temporaire de l'importation des viandes et produits à base de viande en provenance du Brésil ;

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,

Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle : « *Les décisions et les avis de la Cour constitutionnelle sont rendus par cinq conseillers au moins, sauf en cas de force majeure dûment constatée au procès-verbal.* » ;

Considérant que Monsieur Zimé Yérima KORA-YAROU et Madame Marcelline –C. GBEHA AFOUDA sont en mission à l'extérieur du pays ; que Messieurs Bernard Dossou DEGBOE et Akibou IBRAHIM G. sont respectivement empêché et en congé administratif ; que la Cour, conformément à l'article 16 précité, est habilitée à siéger et rendre sa décision avec trois (03) de ses membres ;

CONTENU DU RECOURS

Considérant que la requérante expose : « ... L'inconstitutionnalité de l'arrêté interministériel susvisé doit être prononcée pour violation de l'article 147 de la Constitution et du Protocole A/P1/5/79 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement. Pour la bonne compréhension de la cause, il est nécessaire de rappeler les faits.

I- Sur les faits.

En mi-mars, la Police brésilienne a découvert que de gros exportateurs de viande avaient corrompu des inspecteurs des services d'hygiène pour obtenir la certification de la viande avariée et la faire passer pour de la viande consommable. C'est ainsi que la Côte d'Ivoire, l'Algérie, l'Afrique du Sud et l'Égypte ont suspendu les importations de viande brésilienne à l'aune de ce scandale. Soucieuses de préserver la santé de la population béninoise contre la consommation de toute viande impropre à la consommation provenant de ce pays, les autorités béninoises ont pris l'arrêté interministériel n° 024/MICA/MAEF/MEF/MS/DC/SGM/DGC/011SGG17/SA du 24 avril 2017 portant interdiction temporaire de l'importation des viandes et produits à base de viande en provenance du Brésil et dont les articles se déclinent comme suit :

"Article 1^{er} : L'importation au Bénin des viandes et des produits à base de viande en provenance du Brésil est temporairement suspendue, par mesure de précaution et de préservation de la santé publique ;

Article 2 : Est interdit le transport de viande congelée, toutes origines confondues, par les frontières terrestres ;

Article 3 : Le Directeur Général des Douanes et Droits Indirects, le Directeur Général du Commerce, le Directeur de l'Elevage, le Directeur Général de l'Agence Béninoise de la Sécurité Sanitaire des Aliments, le Directeur Général de la Police Nationale, le Directeur Général de la Gendarmerie et le Directeur National de la Protection Sanitaire sont chargés chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent arrêté qui abroge toutes dispositions antérieures contraires ;

Article 4: Le présent arrêté qui prend effet à compter de sa date de signature sera publié partout où besoin sera. "...

A l'évidence, cet arrêté a été pris en violation de l'article 147 de la Constitution et du Protocole A/P1/5/79 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement.

II- ... La violation de l'article 147 de la Constitution et du Protocole A/P1/5/79 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement.

L'article 147 de la Constitution...dispose : "Les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie". La Constitution ... consacre, en substance, l'applicabilité directe des dispositions du droit communautaire au Bénin sous réserve du respect de la réciprocité. L'applicabilité directe, envisagée dans cette perspective, signifie que les règles du droit communautaire doivent déployer la plénitude de leurs effets au Bénin dans la mesure où les autres Etats membres acceptent la réciprocité. Ainsi, ces dispositions sont une source immédiate de droits et d'obligations pour tous ceux qu'elles concernent, qu'il s'agisse des

États membres ou de particuliers qui sont parties à des rapports juridiques relevant du droit communautaire. » ;

Considérant qu'elle développe : « En interdisant le transport de viande congelée, toutes origines confondues par les frontières terrestres, les ministres signataires de l'arrêté ont violé l'article 147 de la Constitution qui accorde une primauté aux conventions internationales ratifiées par le Bénin sur les lois internes en ce qui concerne la libre circulation des personnes et des biens. ... Cette démarche est contraire aux prescriptions du Protocole A/P1/5/79 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, qui énonce en son préambule :

"Vu le paragraphe 2 (d) de l'article 2 du Traité de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest qui demande aux Etats membres de réaliser par étapes l'abolition des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux ;

Vu le paragraphe 1 de l'article 27 du Traité de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest qui confère le statut de citoyens de la Communauté aux citoyens des Etats membres et demande aux Etats membres d'abolir tous les obstacles à la libre circulation et à la résidence à l'intérieur de la Communauté ;

Vu le paragraphe 2 de l'article 27 du Traité de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest qui demande en outre aux Etats membres de dispenser les citoyens de la Communauté des formalités de visa et carte de séjour et de leur permettre d'occuper un emploi et d'entreprendre des activités commerciales et industrielles sur leurs territoires ;

Convaincues de la nécessité d'énoncer dans le présent protocole les différentes étapes devant aboutir à la liberté totale de circulation prévue au paragraphe 2 (d) de l'article 2 et à

l'article 27 du Traité de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest ;

Conviennent des dispositions suivantes :

Ce protocole auquel le Bénin est astreint de par la ratification du traité révisé de la CEDEAO signé à Cotonou le 24 juillet 1993, autorise les citoyens à circuler avec leurs biens dans tous les Etats de la Communauté sous réserve de la réciprocité. Il est manifeste que l'arrêté querellé n'interdit que l'importation de produits en provenance du Brésil en son article 1^{er}. L'article 2 ne peut qu'interdire le transport de viande congelée d'origine brésilienne par les frontières terrestres. L'article 2 revêt donc une portée générale alors qu'on ne peut imposer aux citoyens que des restrictions nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publique. Il s'en suit que mettre à exécution l'article 2 dans sa rédaction actuelle sous le fallacieux souci de la préservation de la santé publique constituerait une violation de l'article 147 ci-dessus » ; qu'elle poursuit : « Le citoyen béninois doit pouvoir faire transporter de la viande congelée par les frontières terrestres à condition qu'elle ne soit pas d'origine brésilienne. Ce ne sont pas les autorités béninoises qui entraveraient l'application d'une norme communautaire. C'est pourquoi, je sollicite qu'il plaise à la Cour de :

- dire et juger que l'article 2 de l'arrêté interministériel n° 024/MICA/MAEP/MEF/MS/DC/SGM/DGC/011SGG17/SA du 24 avril 2017 portant interdiction temporaire de l'importation des viandes et produits à base de viande en provenance du Brésil est contraire aux engagements internationaux de l'Etat du Bénin et consacre la violation du droit du citoyen de se déplacer avec ses biens ;

- dire en conséquence que cet arrêté viole la Constitution, les conventions et traités internationaux dûment ratifiés par le Bénin... » ;

Considérant qu'elle joint à sa requête une copie de l'arrêté querellé ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la haute Juridiction, le ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, Monsieur Delphin KOUDANDE, écrit : «... Suite au démantèlement par la Police brésilienne d'un vaste réseau de commercialisation de la viande, notamment le bœuf et la volaille, impropre à la consommation humaine, entretenu par les multinationales de la viande ayant pris soin de maquiller des produits dont la date de péremption est déjà dépassée, la République du Bénin a été mise en alerte par les médias internationaux. Les produits déversés par ces multinationales sont, non seulement cancérigènes, mais aussi et surtout, utilisés pour améliorer l'aspect extérieur des produits destinés à l'exportation.

En raison donc des risques sanitaires élevés liés à leur consommation, le Gouvernement, en application des dispositions des textes en vigueur, a pris des mesures conservatoires à l'effet de protéger la santé des consommateurs sur toute l'étendue du territoire national. C'est la raison qui justifie la prise de l'arrêté interministériel n° 024/MICA/MAEP/MEF/MS/DC/SGM/DGC/011/SGG17/SA du 24 avril 2017 portant interdiction temporaire de l'importation des viandes et produits à base de viande en provenance du Brésil.

... Sur la prétendue violation de l'article 147 de la Constitution et du Protocole A/P1/5/79, il convient d'appeler l'attention des membres de la haute Juridiction sur le fait que les produits faisant objet de l'interdiction temporaire par le Gouvernement ont leurs étiquettes maquillées par des dates falsifiées à l'effet de dissimuler leur avarie. En interdisant donc le

transport de viandes congelées toutes origines confondues par les frontières terrestres dans les dispositions de l'article 2 de l'arrêté querellé, et ce, temporairement jusqu'à ce que le Gouvernement puisse à juste titre s'assurer de la réduction des risques au niveau de toutes les frontières terrestres béninoises, on ne peut conclure à une quelconque violation de l'article 147 de la Constitution en ce qui concerne l'application des traités ratifiés par le Bénin dans le domaine de la libre circulation des personnes et des biens.

Le Gouvernement ... dans l'optique de préserver sa population de la consommation sur son territoire des produits pouvant être préjudiciables à sa santé et à la sauvegarde de l'espèce humaine, a suspendu temporairement l'entrée et la circulation sur son territoire desdits produits avariés pouvant se confondre aux produits en provenance des pays voisins, vu la porosité des frontières terrestres béninoises.

Par ailleurs, après avoir été mis en alerte sur ces produits avariés en provenance du Brésil, les services compétents des ministères ayant en charge le contrôle sanitaire et le commerce ont mené les diligences nécessaires devant aboutir à l'identification des abattoirs impliqués dans cette fraude. La procédure engagée pour la certification par l'Etat brésilien de la liste desdits abattoirs incriminés est arrivée à son terme. En conséquence, le Gouvernement ... se réserve le droit de lever de façon discrétionnaire la mesure temporaire d'interdiction de l'importation des viandes et produits à base de viande en provenance du Brésil.

La requérante n'est donc pas fondée à l'évocation d'une quelconque violation de la Constitution dans le domaine de la libre circulation des personnes et des biens.

Les ministres signataires de l'arrêté querellé...demandent à la haute Juridiction de dire et juger que l'Etat ... est fondé dès que les circonstances l'exigent à prendre des mesures conservatoires à l'effet de protéger son territoire et les personnes

qui y vivent » ;

Considérant qu'en réponse à une mesure complémentaire de la Cour, lui demandant de préciser les textes sur lesquels se fonde l'arrêté querellé, le ministre de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, Monsieur Delphin KOUDANDE, fait savoir que ces textes sont :

« - la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution du Bénin, prise en ses articles 8 et 9 ;

- la loi n° 84-009 du 15 mars 1984 sur le contrôle des denrées alimentaires, prise en son article 5 ;

- la loi n° 98-30 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin, prise en ses articles 39 et suivants ... 50 et 51 » ;

Considérant que de son côté, le ministre de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat n'a pas cru devoir répondre à la mesure d'instruction de la Cour ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'aux termes de l'article 147 de la Constitution : « *Les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* » ; que sur le fondement de cette disposition, la Cour ne procède au contrôle de conformité des lois et textes réglementaires aux conventions régulièrement ratifiées que pour autant qu'il y a violation des droits fondamentaux et des libertés publiques ; qu'en l'espèce, la requérante fait état de la violation de libertés publiques, notamment la libre circulation des personnes et des biens ;

Considérant que le principe de la libre circulation des personnes et des biens consacré par le Protocole A/P1/5/79 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement signé à Dakar le 29 mai 1979 et ratifié par le Bénin le 04 janvier

1981 est une liberté de circulation en franchise ou de bénéfice de taux préférentiel d'importation des marchandises ; qu'il ne consacre pas la liberté de circulation sans aucun contrôle ni sanitaire ni d'un autre type ; que dès lors, cette liberté ne fait pas obstacle à ce que les autorités compétentes de chaque Etat membre prennent des mesures restrictives d'ordre sécuritaire en vue de la protection du consommateur ; qu'ainsi, en interdisant temporairement **l'importation** de produits soupçonnés d'être corrompus, ou sur lesquels il existe des soupçons de corruption, les ministres de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, de l'Industrie du Commerce et de l'Artisanat n'ont pas violé la Constitution ;

Considérant toutefois, qu'il ressort de la réponse du ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche que le Gouvernement, en prenant l'arrêté querellé, a entendu suspendre temporairement l'entrée et la circulation sur son territoire des produits avariés en provenance de pays étrangers ; qu'en indiquant cependant à l'article 2 de l'arrêté interministériel querellé qu'il « *est interdit [le] transport de viande congelée, toutes origines confondues, par les frontières terrestres* », les ministres concernés interdisent aussi bien l'importation que l'exportation de la viande congelée ; que ce faisant, la mesure de restriction est disproportionnée à l'objectif poursuivi ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger que l'arrêté interministériel querellé est contraire en son article 2 à la Constitution de ce chef ;

Considérant que par ailleurs, les mesures restrictives de liberté doivent être absolument nécessaires, c'est-à-dire, essentiellement dictées par le besoin de protection de l'intérêt général ; qu'elles ne peuvent être laissées à la discrétion des autorités compétentes pour les prendre ; qu'aussi, n'appartient-il pas à l'autorité réglementaire, comme l'affirme en l'espèce le ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche dans sa réponse à la mesure d'instruction de la Cour, de décider **de façon discrétionnaire**, du moment de la levée de la mesure d'interdiction d'importation des viandes congelées ; qu'une telle

mesure doit être levée aussitôt qu'aurait disparu le motif l'ayant nécessité ; que dès lors, il échet pour la Cour, en sa qualité d'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, de dire et juger que la mesure portant interdiction temporaire d'importation au Bénin des viandes et des produits à base de viande doit être levée aussitôt qu'il n'existe plus de doute sur la qualité du produit importé ;

D E C I D E :

Article 1er.- L'article 2 de l'arrêté interministériel n° 024/MICA/MAEP/MEF/MS/DC/SGM/DGC/011SGG17/SA du 24 avril 2017 portant interdiction temporaire de l'importation des viandes et produits à base de viande en provenance du Brésil est contraire à la Constitution.

Article 2.- La mesure portant interdiction temporaire d'importation au Bénin des viandes et des produits à base de viande doit être levée aussitôt qu'il n'existe plus de doute sur la qualité du produit importé.

Article 3.- La présente décision sera notifiée à Madame Sètondji Prudencia ABODE, à Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-trois novembre deux mille dix-sept,

Messieurs Théodore	HOLO	Président
Simplice Comlan	DATO	Membre
Madame Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Professeur Théodore HOLO.-

Professeur Théodore HOLO.-