

DECISION DCC 18-062

DU 08 MARS 2018

Date : 8 mars 2018

Requérants : Landry Angelo Koladjo ADELAKOUN

Noël Olivier KOKO

Paul GNIMAGNON

Contrôle de conformité

Atteinte aux biens

Communiqué (radio)

Principe d'égalité : (Ediction des critères spécifiques pour la participation, le 11 novembre 2017, au concours de recrutement d'agents permanents de l'Etat)

Pas de violation de la Constitution

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 07 juillet 2017 enregistrée à son secrétariat le 18 juillet 2017 sous le numéro 1209/210/REC, par laquelle Monsieur Sébastien Germain AJAVON, assisté de son Conseil Maître Issiaka MOUSTAFA, forme devant la haute Juridiction un « recours en inconstitutionnalité contre l'arrêté n°3/040/DEP/ATL/SG/SPAT/SA/005SGG17 du 14 avril 2017 portant déclaration d'utilité publique du domaine retenu dans le cadre du projet de mise en place du marché de gros à Zopah dans la commune d'Abomey-Calavi.» ;

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 le requérant expose : «...1 Sur la recevabilité du recours

La recevabilité du recours est fondée sur les articles 3 alinéa 3 et 122 de la Constitution ... 24 alinéa 1^{er} de la loi n°91-011 du 28 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle et 31 alinéa 2 du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle.

Ces articles disposent respectivement ainsi qu'il suit :

"Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et non avenue. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels".

"Tout citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité..."

"Tout citoyen peut, par une lettre comportant ses noms, prénoms et adresse précise, saisir directement la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois ".

"...Pour être valable, 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 ".

Il résulte de la lecture combinée de ces dispositions que tout citoyen peut saisir directement la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois. Il est bien entendu qu'il s'agit des lois au sens large du terme qui englobent les actes réglementaires à portée générale comme les décrets et les arrêtés.

En l'espèce, c'est un arrêté qui est querellé, notamment l'arrêté préfectoral de déclaration d'utilité publique... du 14 avril 2017 intervenu dans le cadre d'une procédure d'expropriation.

Par ailleurs, la requête indique les nom, prénoms, adresse précise et porte la signature du requérant.

Il échet pour la Cour de dire et juger que la requête est recevable. » ;

Considérant qu'il développe : « 2. Sur le bien-fondé du recours

Pour justifier le bien-fondé de son recours, le requérant se fonde respectivement sur les articles 14 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, 22, 35 et 120 de la Constitution...

En effet, l'article 14 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples stipule : "Le droit de propriété est garanti. Il ne peut y être porté atteinte que par nécessité publique ou dans l'intérêt général de la collectivité, ce, conformément aux dispositions des lois appropriées ".

L'intérêt général ou la nécessité publique doivent être justifiés par la puissance publique qui réalise le projet ayant entraîné l'expropriation.

La doctrine considère que la condition d'utilité publique est remplie dès lors que :

- le projet est réellement justifié ;
- qu'il ne peut pas être évité. Le recours à l'expropriation n'est, en effet, possible qu'à l'épuisement de toutes les autres solutions, comme l'acquisition amiable, l'exercice du droit de préemption ;
- et que l'atteinte à la propriété de la personne expropriée n'est pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

A son tour, l'article 22 de la Constitution... énonce : "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 ressort de cette disposition constitutionnelle que le dédommagement doit être juste et préalable. Autrement, l'expropriation pour cause d'utilité publique doit être déclarée contraire à la Constitution.

En l'espèce, dans le cadre du projet d'installation d'un marché de gros dans la commune d'Abomey-Calavi, le préfet de l'Atlantique a pris un arrêté de déclaration d'utilité publique n°3/040/DEP/

ATL/SG/SPAT/SA/005SGG17... du 14 avril 2017, portant sur un domaine de 235 ha 03 a 8 ca limité :

- au Nord par une voie de 30 mètres allant vers Akassato ;
- au Sud par une voie de 15 mètres allant vers Akassato ;
- à l'Est par une voie de 20 mètres ;
- à l'Ouest par une ligne de haute tension de la CEB.

Quatre (04) des immeubles du requérant sont compris dans l'emprise du domaine délimité par l'arrêté préfectoral querellé. Il s'agit de :

1. L'immeuble objet du titre foncier n°4643 de la circonscription d'Abomey-Calavi, volume XXIV, F°48 d'une contenance totale de 27 a 63 ca ;

2. L'immeuble objet du titre foncier n°4655 de la circonscription d'Abomey-Calavi, volume XXIV, F°60 d'une contenance totale de 75 a 76 ca ;

3. L'immeuble objet du titre foncier n°4656 de la circonscription d'Abomey-Calavi, volume XXIV, F°61 d'une contenance totale de 1 ha 31 a 08 ca ;

4. L'immeuble objet du titre foncier n°4657 de la circonscription d'Abomey-Calavi, volume XXIV, F°62 d'une contenance totale de 95 a 37 ca.

Mais, curieusement, depuis le 14 avril 2017, date de l'arrêté de déclaration d'utilité publique, aucune action n'a été posée à l'endroit du requérant ni pour la justification de l'utilité publique du projet ni pour son juste et préalable dédommagement.

Il se dégage de ce qui précède que la procédure de dédommagement n'a pas précédé les opérations d'expropriation comme l'exige l'article 22 précité de la Constitution et celles-ci ne sont pas justifiées par l'Administration publique, contrairement à l'article 14 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples. Il s'ensuit que l'expropriation du requérant, dans le cadre de la construction du marché de gros dans la commune d'Abomey-Calavi, est contraire à la Constitution.

Plus incriminant, les circonstances qui ont conduit à la prise de l'arrêté préfectoral querellé augmentent de façon démesurée les

atteintes subies. En effet, le régime juridique de l'expropriation pour cause d'utilité publique renvoie aux dispositions des articles 211 et suivants de la loi n°2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin et ses décrets d'application.

L'article 217 du code foncier et domanial en République du Bénin dispose : "L'acte déclaratif d'utilité publique est soit une loi, un décret ou un arrêté. Cet acte indique la zone géographique concernée par les travaux d'intérêt général projetés. Il y est précisé le délai pendant lequel l'expropriation devra être réalisée. Le délai dans lequel l'expropriation doit intervenir ne peut être supérieur à douze (12) mois à compter de la déclaration d'utilité publique".

Il ressort de cette disposition, qu'à compter de l'acte de déclaration d'utilité publique, l'expropriation devra intervenir dans un délai de 12 mois au maximum.

L'article 4 de l'arrêté préfectoral querellé fixe également à douze (12) mois le délai maximal pour la fin de la procédure d'expropriation, mais toutefois, il précise que ce délai est compté à partir "de la prise d'effet du présent acte" et l'article 6 indique qu'il "prend effet à compter de la date de sa signature et sera publié au Journal officiel de la République du Bénin".

Il s'ensuit ... qu'au sens de l'arrêté querellé, ce délai maximal de douze (12) mois court déjà depuis le 14 avril 2017. Mais, curieusement, à ce jour, le requérant n'a reçu aucune notification de l'arrêté querellé. Cette attitude d'opacité et de rétention d'information à des fins d'arbitraire administratif, de détournement de pouvoir qui caractérise le comportement du préfet de l'Atlantique est contraire à la Constitution.

En effet, la transparence dans la gestion de l'Administration publique ainsi qu'une circulation sans entraves des informations administratives utiles et nécessaires constituent une exigence fondamentale de l'Etat de démocratie et de droit. Il est fortement à craindre que l'Etat béninois veuille surprendre le requérant et le mettre devant le fait accompli par l'arrêté de cessibilité.

Ordinairement, la procédure d'expropriation implique l'observance d'une phase administrative qui se déroule en deux (02) temps :

- une phase d'enquête publique destinée à informer très largement le public,
- et une phase d'enquête parcellaire permettant d'identifier le ou les propriétaires concernés et leur permettre de savoir avec exactitude dans quelle mesure leur bien sera concerné par l'expropriation.

Et l'article 220 du code foncier et domanial dispose : "Le rapport constatant l'enquête parcellaire est publié par tout moyen de diffusion convenable, affichage, vulgarisation, radio communautaire, crieur public, outre les publications ou notifications.

Il est notifié s'il échet sans délai aux propriétaires concernés, aux occupants et usagers notoires ainsi qu'aux présumés propriétaires".

En l'espèce, ni personnellement ni par représentation, le requérant n'a été associé à aucune enquête et n'a reçu aucune notification y afférente. Or, au sens de l'article 3 du décret n°2015-013 du 29 janvier 2015 portant composition et fonctionnement type des commissions d'enquête de commodo et incommodo et d'indemnisation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, ces formalités doivent précéder l'arrêté de déclaration d'utilité publique querellé. » ; qu'il conclut : « De ce fait, l'arrêté de déclaration d'utilité publique n° 3/040/DEP/ATL/SG/SPAT/SA/005SGG17... du 14 avril 2017 porte atteinte aux principes édictés par l'article 35 de la Constitution... qui dispose : "Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun".

En conséquence, sous cet angle également, il y a lieu de retenir que le préfet du département de l'Atlantique qui a pris l'arrêté de déclaration d'utilité publique... du 14 avril 2017 portant le n°3/040/DEP/ATL/SG/SPAT/SA/005SGG17 a violé la Constitution ...» ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la haute Juridiction, le préfet de l'Atlantique, Monsieur Jean-Claude CODJIA, écrit : « ...Faisant suite à votre courrier, je voudrais porter à votre connaissance que dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'Action du Gouvernement (PAG), il a été prévu la construction d'un marché de gros à la Zopah dans la commune d'Abomey-Calavi. A cet effet, le ministre du Cadre de Vie et du Développement durable, à travers l'Institut géographique national (IGN), a procédé à l'identification d'un domaine de 234 ha 03 a 8 ca... En ma qualité de dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département, conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin, et suite à ma saisine par le directeur général de l'institut géographique national et du ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale... j'ai pris l'arrêté préfectoral querellé... » ;

Considérant qu'il développe : « Observations sur le recours en inconstitutionnalité de Monsieur Sébastien Germain AJAVON

1. A titre principal : la Cour constitutionnelle est incompétente en l'espèce

Il résulte des faits ainsi que des moyens au soutien du recours que le requérant soumet à titre principal à la Cour constitutionnelle, l'examen de conformité d'un arrêté préfectoral avec la loi portant code foncier et domaniale, notamment sur le contrôle de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Ce faisant, il invite la haute Juridiction, juge de la constitutionnalité, à excéder sa compétence en procédant à un contrôle de la légalité.

Le biais ouvert sur les articles 22 et 35 de la Constitution n'est que factice, d'une part, la compétence du juge judiciaire sur la protection du droit de la propriété étant établie, d'autre part, la qualité de l'accomplissement par les fonctionnaires et des personnes publiques des missions résultant de leur charge ne pouvant, en l'espèce, être établie, a posteriori, à la suite de la

sanction prononcée par la juridiction judiciaire compétente, la Cour constitutionnelle pourra se déclarer incompétente.

2. A titre subsidiaire

A-Sur le moyen tiré de l'absence de dédommagement juste et préalable

Le requérant allègue dans son recours que l'arrêté a été pris en violation des articles 22 et 35 de la Constitution... Au soutien de ce moyen, il excipe de ce qu'il n'a pas été dédommagé préalablement à la prise dudit arrêté. Sur ces allégations, il convient d'attirer l'attention de la Cour sur les constances ci-après :

- Il est patent en l'espèce que le requérant méprend les dispositions tant de la loi n°2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin encadrant la procédure d'expropriation, que la Constitution... en ce qui concerne la protection accordée au droit de la propriété.

En effet, contrairement à ce que tente de faire croire le requérant, l'arrêté de déclaration d'utilité publique n'emporte pas l'expropriation des personnes qui pourraient être concernées par le projet, il s'agit d'un acte administratif par lequel l'autorité publique compétente fait porter à la connaissance du public qu'une zone géographique ciblée est retenue pour abriter un ouvrage d'intérêt général dont la réalisation est projetée. C'est ce qui résulte clairement des dispositions des articles 216 alinéa 1^{er} et 217 alinéa 2 du code foncier et domanial qui énoncent respectivement : "Le processus d'expropriation est enclenché par la déclaration d'utilité publique de l'autorité compétente" ; "Cet acte indique la zone géographique concernée par les travaux d'intérêt général projetés". Et c'est exactement ce qui a été fait en l'espèce.

A cette étape, aucune atteinte n'est encore portée au droit de propriété de quiconque. C'est donc à tort que le requérant s'est précipité pour déférer à la censure de la ... Cour ledit arrêté, en procès d'intention à l'autorité administrative comme allégué dans

le recours : "Qu'il est fortement à craindre que l'Etat... veuille surprendre le requérant et le mettre devant le fait accompli par l'arrêté de cessibilité."

- Pour soutenir qu'il aurait été délaissé dans le processus d'expropriation, alors qu'il ferait partie des personnes affectées par le projet, le requérant relève que l'enquête de commodo et incommodo est préalable à la prise de l'arrêté de déclaration d'utilité publique sur le fondement de l'article 3 du décret n°2015-013 du 29 janvier 2015 portant composition et fonctionnement type des commissions d'enquête de commodo et incommodo et d'indemnisation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Sur ce moyen, la ... Cour relèvera que l'enquête dont s'agit est bien postérieure à la prise de l'arrêté de déclaration d'utilité publique. Pour s'en convaincre, il suffit pour la Cour de s'intéresser aux dispositions de l'article 218 de la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin qui prescrivent : "A la suite de l'acte déclaratif d'utilité publique, il est procédé à une enquête de commodo et incommodo sous l'autorité d'une commission d'enquête, présidée par le ministre, le préfet, le responsable de la région ou le maire ou leur représentant selon les cas et composée en outre de :

- Un représentant des populations concernées par l'expropriation ;
- Un représentant du ministère concerné par les opérations ;

Toute personne ayant intérêt peut faire valoir ses observations dans les registres ouverts dans les bureaux prévus à cet effet".

Cette disposition édifie clairement sur le moment et les conditions d'intervention des personnes concernées par le processus. C'est le travail de cette Commission qui aboutit à l'établissement d'un plan général de propriété et à l'identification des personnes réellement affectées par le projet. Il s'ensuit qu'à cette étape rien ne permet de justifier que le requérant fait effectivement partie des personnes affectées par le projet.

Au demeurant, dans la hiérarchie des normes juridiques, un décret ne saurait prévaloir sur une loi. Il ne saurait autant

distinguer là où la loi ne l'a pas fait. Or, c'est ce que le requérant tente de vouloir faire dire à la Cour, dans le seul dessein de surprendre sa religion. En conséquence, la ... Cour constatera qu'il s'agit en l'espèce d'un procès d'intention, sinon, d'un recours prématuré.

- Enfin, la Cour constatera que c'est totalement à tort que le requérant estime n'avoir pas été associé, encore moins dédommagé. En effet, ainsi qu'il est démontré préalablement, il ne peut encore être reproché à l'Administration de n'avoir pas procédé au dédommagement du requérant dans la mesure où le processus d'expropriation suit des étapes bien déterminées. Les articles 22 et 35 de la Constitution évoqués par le requérant protègent plutôt les personnes effectivement affectées par le projet et déterminées comme telles à l'issue de l'enquête. » ; qu'il poursuit : « B-Sur le moyen tiré de la justification par l'Etat de l'intérêt général dictant la mesure d'expropriation.

Se fondant sur les dispositions de l'article 14 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples qui constitue ensemble avec la Constitution... le bloc de constitutionnalité, le requérant tente de soutenir qu'avant d'entreprendre toute mesure d'expropriation, l'Etat doit justifier de la nécessité publique ou de l'intérêt général attaché au projet visé.

Cette interprétation des dispositions susvisées est erronée et la...Cour ne manquera certainement pas de la relever. L'appréciation des politiques d'intérêt général est un pouvoir régalien échu à l'Administration dans tout Etat.

En disposant qu'il ne peut être porté atteinte au droit de propriété que pour cause d'utilité publique, le législateur entend simplement prévenir les abus de droit et l'arbitraire. Il ne relève pas des pouvoirs d'un citoyen de juger de l'intérêt ou de l'utilité publique d'une politique gouvernementale.

En l'espèce, l'arrêté n°3/0040/DEP-ATL/SG/SPAT/SA/0005SGG17 du 14 avril 2017 portant déclaration d'utilité publique a été pris par mes soins dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'action du Gouvernement, en l'occurrence, la construction d'un marché de gros, pour le bonheur des Béninois.

Il s'agit donc d'une infrastructure d'intérêt général, faisant partie intégrante des nombreuses politiques publiques prévues par le Gouvernement en place. Qu'il n'en faut pas davantage pour la ... Cour pour dire et juger que le recours de Monsieur Sébastien AJAVON est en l'espèce prématuré, dénote d'un procès d'intention, et qu'il n'y a point violation de la Constitution » ; qu'il demande à la Cour de : «...1. A titre principal : se déclarer incompétente ; 2. A titre subsidiaire : dire qu'il n'y a pas violation de la Constitution...» ;

Considérant qu'il joint à sa réponse divers documents dont l'arrêté querellé ;

Considérant que poursuivant l'instruction du recours, la Cour a effectué deux transports judiciaires, notamment le mardi 24 octobre et le jeudi 29 novembre 2017 sur le domaine objet de la déclaration d'utilité publique, d'abord, en présence du préfet de l'Atlantique, ensuite des Sieurs Candide Olivier GODONOU et Ignace TOHOUINDO, respectivement responsable des affaires domaniales et opérateur géomètre du requérant ; que ces deux derniers ont déclaré : « Nous n'avons reçu aucun acte d'expropriation, mais plutôt un arrêté portant déclaration d'utilité publique du domaine retenu dans le cadre du projet de mise en place du marché de gros dans la commune d'Abomey-Calavi. Nous avons librement accès à nos domaines et aucune autorité ne nous a interdit d'y entreprendre des constructions.» ; qu'au cours de ces transports, la Cour a pu constater par elle-même que le requérant n'est pas encore dessaisi de son domaine tout comme les autres propriétaires ou présumés propriétaires qui y vivent ou y mènent leurs activités ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'aux termes des articles 22 de la Constitution et 14 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples : *«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 » ; « Le droit de propriété est garanti. Il ne peut y être porté atteinte que par nécessité publique ou dans l'intérêt général de la collectivité, ce, conformément aux dispositions des lois appropriées » ; que par ailleurs, les articles 211 et 217 du code foncier et domanial disposent respectivement : « L'expropriation d'immeubles, en tout ou partie, ou de droits réels immobiliers pour cause d'utilité publique s'opère, à défaut d'accord amiable, par décision de justice et contre le paiement d'un juste et préalable dédommagement » ; « L'acte déclaratif d'utilité publique est soit une loi, un décret ou un arrêté.

Cet acte indique la zone géographique concernée par les travaux d'intérêt général projetés.

Il y est précisé le délai pendant lequel l'expropriation devra être réalisée.

Le délai dans lequel l'expropriation doit intervenir ne peut être supérieur à douze (12) mois à compter de la déclaration d'utilité publique » ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier ainsi que des transports judiciaires effectués par la Cour sur le domaine que ni le requérant ni les autres propriétaires ou présumés propriétaires n'ont été dépossédés de leur propriété ; que sans une dépossession en l'absence d'une juste et préalable indemnisation, la déclaration d'utilité publique en elle seule ne saurait être assimilée à une expropriation ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger qu'en l'état, il n'y a pas violation de l'article 22 précité de la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- : Il n'y a pas, en l'état, violation de l'article 22 de la Constitution.

Article 2.- : La présente décision sera notifiée à Monsieur Sébastien Germain AJAVON, à Monsieur le Préfet du département de l'Atlantique et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le huit mars deux mille dix-huit,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
	Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
Mesdames	Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Membre
	Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Marcelline C. GBEHA AFOUDA.-

Professeur Théodore HOLO.-