

DECISION DCC 23-219

DU 27 JUILLET 2023

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête à Togbin Plage, enregistrée à son secrétariat le 27 septembre 2022, sous le numéro 1604/365/REC-22, par laquelle madame Ginette Grâce KOUDAYA et consorts, membres du Collectif des propriétaires et présumés propriétaires de parcelles de la zone 4, côté nord de la Route des pêches, introduisent un recours en inconstitutionnalité de la procédure d'expropriation engagée dans le périmètre de développement touristique sur le littoral entre les communes de Cotonou et de Ouidah ;

VU la Constitution ;

VU la loi n° 2022-09 du 27 juin 2022 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle ;

VU le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï madame Dandi GNAMOU en son rapport ;

Ouï les conseils des parties, le Secrétaire général du gouvernement, l'Agent Judiciaire du Trésor et l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier en leurs observations ;

Après en avoir délibéré,

Considérant qu'au soutien de leur recours, les requérants exposent que par décret n°2020-258 du 29 avril 2020 portant rectification des coordonnées géographiques et redéfinition de la zone de développement

ds

ds

touristique sur le littoral entre les communes de Cotonou et de Ouidah, le gouvernement a déclassé du projet touristique, l'espace situé dans le périmètre nord de la Route des pêches allant du quartier Fiyégnon jusqu'à l'École internationale du théâtre ; qu'ils déclarent que sur cette base, ils y ont investi en achetant des terrains situés sur le domaine déclassé et en aménageant des infrastructures communes de viabilisation ; que par décret n°2021-605 du 17 novembre 2021 portant redéfinition du périmètre de développement touristique sur le littoral entre les communes de Cotonou et de Ouidah, le gouvernement a réintégré vingt (20) hectares préalablement distraits du domaine de développement touristique et menace d'expropriation forcée les citoyens qui y ont investi l'économie de leur vie ; qu'ils allèguent que par ces deux décrets contradictoires, le gouvernement crée une insécurité foncière, met en péril leurs investissements et engage la crédibilité de sa signature au plan interne et international ; qu'ils indiquent que pour trouver une solution à ce problème, des correspondances ont été adressées à plusieurs autorités, le Président de la République y compris ;

Que c'est en raison du silence des autorités saisies qu'ils demandent l'intervention de la Cour pour obtenir que le gouvernement s'en tienne à son premier décret en date du 29 avril 2020 et éviter l'expropriation forcée ;

Considérant que par un mémoire additif en date du 23 novembre 2022, enregistré le 25 novembre 2022, les requérants demandent à la Cour de les recevoir en leurs propres noms et prénoms avec pour représentants messieurs Marc Modeste ATTINGLI et Patrice ADJOVI KADJA et de se déclarer compétente, le décret du 17 novembre 2021 ayant porté atteinte à leurs droits fondamentaux ;

Qu'ils confirment leurs prétentions initiales et soutiennent que la conduite des opérations d'expropriation en cours est contraire aux articles 26 et 22 de la Constitution, en ce que des occupants d'autres zones dégelées ne sont pas menacés d'expropriation et qu'il n'y a ni utilité publique, ni justes évaluations immobilières, le tout au mépris de la procédure d'expropriation ;

Considérant que par une autre lettre en date à Togbin du 18 mars 2023, enregistrée au secrétariat de la Cour le 27 mars 2023, les requérants rapportent que la réintégration de la portion de vingt (20) hectares au projet touristique ne vise pas un intérêt public ;

ds

ds

Qu'ils affirment que les parcelles y seront redimensionnées et cédées à titre onéreux à des particuliers ;

Considérant que suivant observations additionnelles en date du 26 juin 2023, ils soutiennent, par l'organe de leur conseil, que le décret n°2005-684 portant classement de la zone à vocation exclusive de la route des pêches, en date du 03 novembre 2005, ainsi que les deux décrets subséquents, en ce qu'ils concourent à une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, sont en réalité des actes « illégaux et arbitraires » pris en violation des articles 7, 8, 9, 15, 22, 26 de la Constitution et 217 alinéas 3 et 4 du code foncier et domanial ; que les agents publics en charge de cette procédure illégale d'expropriation ont par ailleurs violé l'article 35 de la Constitution, 218, 219, 220, 223, 224, 225, 226, 228, 229, 230 et 231 du code foncier et domanial et que la contrariété à l'article 22 de la Constitution emporte ouverture du droit à dommages et intérêts ;

Considérant que par conclusions en dates des 09 janvier et 12 juin 2023, messieurs Marcellin QUENUM et Biliaminou ALAO, intervenants volontaires ont, par l'organe de leurs conseils, indiqué que les décrets contradictoires querellés menacent et impactent leur propriété et qu'aucun propriétaire ou présumé propriétaire n'a reçu un quelconque dédommagement ; que selon eux, il y a violation de l'article 22 de la Constitution, motif pris de l'absence de dédommagement préalable à la date de saisine de la Cour, de la contrariété à la Constitution du fait des troubles à la propriété consécutifs aux travaux de déblayage réalisés par la société SOGEA SATOM mandatée par l'Administration ; et la contrariété à l'article 26 de la Constitution qui consacre l'égalité de tous devant la loi ; qu'ils estiment avoir intérêt à agir dans la présente cause, les décrets soumis à la censure de la Haute Juridiction par les requérants portant atteinte à leurs droits fondamentaux ;

Qu'ils demandent à la Cour, sur le fondement des articles 3 de la Constitution, 394, 396, 397 et 398 du code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes, de recevoir leur intervention volontaire et déclarer les décrets n°2020-258 du 29 avril 2020 portant rectification des coordonnées géographiques et redéfinition de la zone de développement touristique sur le littoral entre les communes de Cotonou et de Ouidah et n°2021-605 du 17 novembre 2021 portant redéfinition du périmètre de développement touristique

PK

ds

sur le littoral entre les communes de Cotonou et Ouidah, contraires à la Constitution avec pour conséquence la nullité desdits actes ;

Considérant qu'en réponse, par lettre en date du 12 janvier 2023, enregistrée à la Cour le même jour, le Secrétaire général du gouvernement explique qu'avec l'évolution des études qui visent le renforcement des équipements prévus dans le projet de développement touristique de la zone visée, il est apparu judicieux de réintégrer la portion comprise entre le carrefour Togbin Daho et l'École internationale de théâtre, pour mieux valoriser l'ensemble de la zone et en assurer une meilleure adéquation avec les constructions environnantes ; que c'est ce qui justifie la prise par le gouvernement du décret n°2020-258 du 29 avril 2020 et son abrogation partielle par le décret n°2021-605 du 17 novembre 2021 qui vient consacrer l'adaptation des nouvelles coordonnées géographiques à la configuration actualisée du périmètre du projet ;

Que l'appréciation du bien-fondé d'un décret abrogeant partiellement un autre, relève plutôt du contrôle de légalité que de constitutionnalité ;

Considérant que par mémoire en défense en date du 23 novembre 2022 enregistré le même jour à la Cour, l'Agent Judiciaire du Trésor (AJT) rappelle que la zone en cause a été déclarée d'utilité publique depuis le 03 novembre 2005 par décret n°2005-684 portant classement de la zone à vocation exclusive de la route des pêches ; qu'il développe que le gouvernement a procédé, par décret n° 2020-258 du 29 avril 2020, au redimensionnement du périmètre de cette zone englobant des localités à forte agglomération le long de la côte, côté nord ; qu'il ajoute qu'en raison de nouvelles perspectives fondées sur l'intérêt général, le gouvernement a inclus la zone antérieurement déclassée par décret n°2021-605 du 17 novembre 2021 ;

Qu'il soulève, au principal, en vertu des articles 117 et 121 de la Constitution, l'incompétence de la Cour, la question sous examen relevant du contrôle de légalité ;

Qu'il relève, au subsidiaire, l'irrecevabilité du recours pour défaut de capacité à agir du Collectif, au regard des conditions fixées à l'article 32 du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Qu'au très subsidiaire, il conclut à l'absence de violation de la Constitution au motif que les articles 22 de la Constitution, 216 alinéa

cl

1 et 217 alinéa 2 du code foncier et domanial, fondent le gouvernement à décider d'une expropriation pour cause d'utilité publique ;

Que cette expropriation a été effectuée en conformité avec la procédure légale ;

Considérant qu'en réplique aux demandes du conseil des requérants, l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) et l'AJT soutiennent, par mémoire en défense en date du 03 juillet 2023, que la procédure étant conduite par une commission interministérielle en conformité avec la loi, il ne peut être reproché aux cadres de l'Administration ou de l'ANDF d'avoir violé l'article 35 de la Constitution ;

Que les personnes affectées par le projet qui ont accepté le dédommagement, ont été désintéressées conformément au référentiel des prix de cession d'immeubles prévu dans la loi des finances pour la gestion 2020 après évaluation à dire d'expert des constructions et autres infrastructures érigées ;

Que le reste des propriétaires concernés a été invité par communiqué à se rapprocher de la commission interministérielle à cette fin ; lesquels ont adressé un recours gracieux au ministre en charge du cadre de vie ;

Qu'en aucun cas, les personnes affectées par le projet n'ont été privées de leurs biens immeubles sans dédommagement ;

Qu'ainsi la procédure d'expropriation a été réalisée dans le respect de l'article 22 de la Constitution et en conformité avec le code foncier et domanial ;

Qu'enfin pour la demande en ouverture du droit à dommages et intérêts, la Cour est incompétente ;

Vu les articles 32 du règlement intérieur de la Cour, 22, 26, 35, 114 et 117 de la Constitution et 14 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ;

ds

En la forme
Sur la compétence

**Sur la contrariété des décrets querellés avec les dispositions du
code foncier et domanial**

Considérant que les requérants demandent à la Cour de déclarer contraires aux dispositions des articles 217 alinéas 3 et 4, 218, 219, 220, 223, 224, 225, 226, 228, 229, 230 et 231 du code foncier et domanial, les décrets n°2005-684 du 03 novembre 2005 portant classement de la zone à vocation exclusive de la route des pêches, n°2020-258 du 29 avril 2020 portant rectification des coordonnées géographiques et redéfinition de la zone de développement touristique sur le littoral entre les communes de Cotonou et de Ouidah et n°2021-605 du 17 novembre 2021 portant redéfinition du périmètre de développement touristique sur le littoral entre les communes de Cotonou et de Ouidah ainsi que les actes subséquents posés par les agents publics en charge de la procédure d'expropriation de la zone en cause ;

Que cette demande qui tend à s'assurer de la conformité à la loi portant code foncier et domanial desdits décrets ainsi que des actes accomplis pendant les différentes phases administrative et judiciaire de la procédure d'expropriation en cause, relève d'un contrôle de légalité pour lequel la Cour n'est pas compétente ;

Sur la demande d'ouverture du droit à dommages et intérêts

Considérant que par l'organe de leur conseil, les requérants demandent à la Cour de déclarer contraires à la Constitution, avec ouverture du droit à dommages et intérêts, la procédure d'expropriation ainsi que tous les actes subséquents ;

Considérant que les dommages et intérêts constituent une compensation financière à laquelle peut prétendre une personne qui a souffert d'un préjudice corporel, moral, patrimonial ou autres ; que l'appréciation des conditions d'ouverture du droit à dommages et intérêts suppose l'examen des critères de la responsabilité, lesquels relèvent de la compétence du juge de la légalité ;

Que dès lors, le juge constitutionnel, ne peut y accéder, sans priver la juridiction en charge de la légalité de sa compétence ;

ds

Sur la contrariété des décrets querelés à la Constitution

Considérant qu'au motif que l'objet du recours vise à faire apprécier par la Cour le bien-fondé du décret du 17 novembre 2021 ayant partiellement abrogé celui du 29 avril 2020, l'Administration soulève l'incompétence de la Haute Juridiction ;

Considérant qu'en l'espèce, les requérants font grief, d'une part, aux décrets n°2005-684, n°2020-258 et n°2021-605 sus-cités de porter atteinte à leurs droits fondamentaux tels que prévus aux articles 7, 8, 9, 15, 22 et 26 de la Constitution et, d'autre part, aux agents publics en charge de la conduite des opérations d'expropriation d'avoir agi en violation de l'article 35 de la Constitution ;

Qu'en vertu des dispositions de l'article 114 de la Constitution, la Cour constitutionnelle est compétente toutes les fois qu'est en cause la violation des droits fondamentaux de la personne humaine quelle qu'en soit l'origine ; que l'article 117 de la même Constitution fait obligation à la Cour de statuer sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine ;

Que les droits dont la violation est alléguée par les requérants sont prévus et garantis par la Constitution ;

Qu'il y a lieu pour la Cour de se déclarer compétente ;

Sur la recevabilité

Sur la requête initiale du Collectif

Considérant qu'aux termes de l'article 32 du règlement intérieur de la Cour « *La Cour constitutionnelle peut être saisie conformément aux dispositions de la Constitution et de la loi organique sur la Cour constitutionnelle par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale, les Présidents de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et du Conseil Économique et Social, les présidents de toute institution ainsi que par toutes les associations non gouvernementales, notamment celles de défense des Droits de l'homme, régulièrement constituées ; elle peut être aussi saisie par tout citoyen.*

Pour être valable, la requête émanant :

- d'un citoyen doit comporter ses nom, prénoms, adresse précise et signature ou empreinte digitale ;*

oL

PS

- d'une organisation non gouvernementale ou d'une association doit comporter les noms, prénoms, indication du siège social et signature de son ou/ses dirigeants. » ;

Que le Collectif des propriétaires et présumés propriétaires de parcelles n'étant pas une association régulièrement constituée, il n'a pas capacité d'agir en justice ; qu'il convient de déclarer irrecevable la requête du Collectif ;

Considérant toutefois que la demande complémentaire introduite par lettre en date du 22 novembre 2022 a été signée par une liste de citoyens béninois, dont les noms, prénoms et adresses sont indiquées ; que les signataires au nom du Collectif ont demandé que la Cour les reçoive en leur noms propres ;

Qu'il y a lieu de déclarer ladite requête recevable en ce qui concerne les propriétaires et présumés propriétaires nommément désignés ;

Sur l'intervention volontaire

Considérant qu'au moyen des conclusions présentées à l'audience du 13 décembre 2022 par l'organe de leurs conseils, messieurs Marcelin QUENUM et Biliaminou ALAO forment une demande en intervention volontaire dans la présente cause ;

Considérant que l'intervention volontaire est principale ou accessoire ; elle est principale lorsqu'elle élève une prétention au profit de celui qui la forme et n'est recevable que si son auteur a le droit d'agir relativement à cette prétention ;

Considérant qu'en l'espèce, messieurs Marcelin QUENUM et Biliaminou ALAO se réclament propriétaires de parcelles dans la zone concernée par les décrets querellés ; que l'issue de la cause pourrait impacter leurs droits qu'ils ont intérêt à protéger ;

Que mieux, l'alinéa 3 de l'article 3 de la Constitution reconnaît à tout citoyen le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels ; qu'en outre, l'article 28 du règlement intérieur de la Cour prescrit qu'elle est saisie par requête et que la procédure devant elle est écrite, gratuite et contradictoire ;

Qu'il convient d'assimiler les conclusions écrites en intervention volontaire à une requête autonome et de les apprécier conformément aux dispositions sus-visées ; que ces conclusions en intervention

volontaire respectent les conditions éditées par les articles 3 de la Constitution et 28 du règlement intérieur sus-indiqués ;

Qu'il y a lieu de recevoir messieurs Marcelin QUENUM et Biliaminou ALAO en leur intervention volontaire ;

Au fond

Sur la contrariété de la procédure d'expropriation de la zone 4 Togbin Dahô à l'article 22 de la Constitution

Considérant que les requérants ainsi que les intervenants volontaires contestent la constitutionnalité des décrets n°2005-684 du 03 novembre 2005 portant classement de la zone à vocation touristique exclusive de la route des pêches, n°2020-258 du 29 avril 2020 portant rectification des coordonnées géographiques et redéfinition du périmètre de la zone de développement touristique sur le littoral entre les communes de Cotonou et de Ouidah, n°2021-605 du 17 novembre 2021 portant redéfinition du périmètre de développement touristique sur le littoral entre les communes de Cotonou et de Ouidah pour violation de l'article 22 de la Constitution ;

Considérant qu'aux termes dudit article, « *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* » ; que par ailleurs l'article 14 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples dispose que « *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* » ;

Qu'il s'infère de ces dispositions que le droit de propriété est un droit absolu auquel il ne peut être porté des limites que dans des conditions déterminées par la loi, en l'occurrence les articles 211, 215 et suivants du code foncier et domanial ;

Considérant que les articles 211 et 215 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'expropriation d'immeubles, en tout ou partie ou de droits réels immobiliers pour cause d'utilité publique est prononcée dans les cas suivants : construction de routes, chemins de fer, ports, aéroports, écoles et universités, travaux militaires, travaux d'urbanisme, aménagement urbain, aménagement*

rural, travaux de recherche ou d'exploitation minière, de sauvegarde de l'environnement, d'hygiène et de salubrité publique, aménagement et distribution de l'eau, de l'énergie, installation de services publics, création ou entretien de domaine public, et tous autres travaux d'investissements d'intérêt général, régional ou local » ;

Qu'il résulte de ces dispositions que la loi portant code foncier et domanial a fixé les conditions dans lesquelles il peut être porté atteinte au droit de la propriété ainsi que les différentes phases administrative et judiciaire, les délais et le juge compétent pour connaître des contestations tant de la décision d'expropriation que du montant du dédommagement ;

Que ladite loi a fait l'objet du contrôle de constitutionnalité par décision DCC 13-031 du 15 mars 2013 ;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort des éléments du dossier que les requérants contestent non seulement les prérogatives de l'Exécutif à procéder à l'expropriation, l'utilité publique de la procédure d'expropriation, mais aussi l'absence du « juste et préalable dédommagement » ;

Que s'il est vrai que le juge constitutionnel est concurremment compétent avec le juge de la légalité pour apprécier l'utilité publique de la procédure d'expropriation ainsi que le caractère juste et préalable du dédommagement, il ne peut, sans priver celui-ci de sa compétence, en connaître principalement, sauf violation flagrante des droits fondamentaux ;

Qu'au demeurant, l'article 32 de la loi n°2022-12 du 05 juillet 2022 portant règles particulières de procédure applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême prévoit une procédure de réexamen d'arrêt, suite à une décision de la Cour constitutionnelle ;

Que les requérants et les intervenants volontaires ayant directement saisi le juge constitutionnel, il n'y a pas lieu à statuer en l'état ;

Sur la violation des articles 7, 8, 9, 15 et 26 de la Constitution

Considérant que les requérants et les intervenants volontaires invoquent la violation par l'autorité expropriante de leurs droits prévus par les articles 7, 8, 9, 15 et 26 de la Constitution ; que la Cour ne pouvant apprécier, en l'état, la violation de l'article 22 de la

Constitution et 14 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, elle ne saura valablement examiner la violation des articles ci-dessus mentionnés que lorsque le moyen tiré de la violation du droit de propriété aura prospéré ;

Que dès lors, il n'y a pas lieu à statuer en l'état ;

Sur la violation de l'article 35 de la Constitution

Considérant que les requérants invoquent la violation de l'article 35 de la Constitution par les agents publics dans la conduite de la procédure d'expropriation ;

Considérant qu'aux termes dudit article « *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* » ; que pour apprécier la violation par les agents de cette disposition, il est au préalable nécessaire que le juge de la légalité examine la régularité de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique ;

Qu'en l'état, il convient de dire n'y avoir lieu à statuer ;

EN CONSEQUENCE,

Article 1^{er} : Se déclare incompétente pour statuer sur la violation des dispositions du code foncier et domanial et pour dire et juger qu'il y a ouverture du droit à dommages et intérêts ;

Article 2 : Se déclare compétente pour apprécier la constitutionnalité des décrets n°2005-684 du 03 novembre 2005 portant classement de la zone à vocation touristique exclusive de la route des pêches, n°2020-258 du 29 avril 2020 portant rectification des coordonnées géographiques et redéfinition du périmètre de la zone de développement touristique sur le littoral entre les communes de Cotonou et de Ouidah et n°2021-605 du 17 novembre 2021 portant redéfinition du périmètre de développement touristique sur le littoral entre les communes de Cotonou et de Ouidah.

Article 3 : Déclare irrecevable le recours du Collectif des propriétaires et présumés propriétaires de parcelles de la zone 4 de Togbin plage côté nord ;

Article 4 : Déclare recevable le recours fait individuellement par madame Ginette Grâce KOUDAYA et consorts.

Article 5 : Reçoit l'intervention volontaire de messieurs Marcelin QUENUM et Biliaminou ALAO.

Article 6 : Dit n'y avoir lieu à statuer en l'état sur la violation des articles 7, 8, 9, 22, 26, 35 de la Constitution et 14 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

La présente décision sera notifiée à madame Ginette Grâce KOUDAYA et consorts, à messieurs Marcelin QUENUM, Biliaminou ALAO, à maîtres Gustave ANANI CASSA, Sadikou Ayo ALAO, Francis DAKO, au Secrétaire général du gouvernement, à l'Agent Judicaire du Trésor, au Directeur général de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier et publiée au Journal officiel.

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

Messieurs	Cossi Dorothé	SOSSA	Président
	Nicolas Luc. A.	ASSOGBA	Vice-Président
	Mathieu Gbèblodo	ADJOVI	Membre
	Vincent Codjo	ACAKPO	Membre
	Michel	ADJAKA	Membre
Mesdames	Aleyya	GOUDA BACO	Membre
	Dandi	GNAMOU	Membre

Le Rapporteur


Pre Dandi GNAMOU. -



Le Président,


Pr Cossi Dorothé SOSSA. -