

# DECISION DCC 24-135 DU 11 JUILLET 2024

## ***La Cour constitutionnelle,***

Saisie par requête en date à Cotonou du 02 février 2024, enregistrée à son secrétariat, à la même date, sous le numéro 0234/041/REC-24, par laquelle messieurs Henri AROUKO, domicilié à Togbin, zone 4, Biliaminou ALAO, domicilié au PK10 et le collectif des propriétaires et présumés propriétaires de parcelles de la zone de Togbin Daho, zone 4, côté Nord, route des pêches, ayant son siège social au lot 84, Godomey, maison DJIKPESSE, tous assistés de maîtres Sadikou Ayo ALAO et Francis DAKO, forment un recours contre le communiqué n°056/MCVT/SP-c du 22 janvier 2024 du ministère du cadre de vie et des transports, pour violation de la Constitution ;

**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 monsieur Michel ADJAKA en son rapport ;

Après en avoir délibéré ;

**Considérant** qu'au soutien de leur recours, les requérants exposent que, par décret n°2005-684 du 03 novembre 2005 portant classement de la zone à vocation touristique exclusive de la route des pêches, le gouvernement a créé sur le littoral, entre les communes de Cotonou et

*ds*



de Ouidah, une zone bien délimitée à vocation et à usage exclusivement touristiques ;

**Qu'ils** développent que près de quinze (15) ans plus tard, précisément, le mercredi 29 avril 2020, le gouvernement a décidé, en conseil des ministres, de réduire la superficie initialement retenue ;

**Qu'ils** affirment que, sur cette base, les références du périmètre, objet de la déclaration d'utilité publique, intervenue en 2006, ont été corrigées par décret 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 ;

**Qu'ils** déclarent, qu'en raison de ce déclassement, ils ont procédé, en toute confiance, à des transactions immobilières, constructions en matériaux définitifs ainsi qu'à des investissements sur le site ;

**Qu'ils** font observer que, contre toute attente, le même gouvernement a pris le décret n°2021-605 du 17 novembre 2021 portant redéfinition du périmètre de développement de la zone touristique sur le littoral entre les communes de Cotonou et de Ouidah, pour remettre en cause le décret n°2020-258 du 29 avril 2020 sus-cité, notamment en réintégrant dans le périmètre une portion du domaine précédemment écartée ;

**Qu'ils** relèvent que c'est ainsi que les membres du collectif se sont trouvés expropriés, de façon arbitraire de leur droit de propriété, pourtant constitutionnellement protégé ;

**Or**, toute expropriation nécessite l'identification des propriétaires affectés, leur recensement, la notification à chacun d'eux de la décision de l'autorité expropriante et, bien évidemment, l'indemnisation juste et préalable de ceux-ci ;

**Qu'ils** relèvent que dans leur cas, aucun dédommagement n'a été prévu, ni versé avant la prise du décret n°2021-605 du 17 novembre 2021 sus-cité ;

**Qu'ils** déclarent qu'ils étaient en attente d'une conciliation avec le gouvernement quand, par communiqué n°056/MCVT/SP-c du 22

*ds*



janvier 2024, le Ministre du cadre de vie et des transports, en charge du développement durable leur a notifié un préavis de quinze (15) jours, à l'effet de libérer les lieux ;

**Qu'**ils estiment qu'une telle démarche n'est pas conforme aux exigences de l'article 215 du code foncier et domanial, dans la mesure où aucune utilité publique ne justifie l'expropriation enclenchée ;

**Qu'**ils illustrent leurs affirmations par des propos qu'aurait tenus le Ministre du cadre de vie et des transports, en charge du développement durable selon lesquels le domaine exproprié est destiné à un programme immobilier résidentiel en vue de la construction d'immeubles répondant aux normes fixées par le gouvernement ;

**Qu'**ils indiquent que, dans le même sens, le directeur général de la Société immobilière et d'aménagement urbain (SIMAU) SA aurait affirmé que la zone sera lotie en parcelles de 2000, 1200 ou 800 m<sup>2</sup>, avec pour objectif à terme, la cession, suivant un règlement d'urbanisme précis, pour être mise en valeur selon des conditions bien définies ;

**Qu'**ils font observer que c'est en vain que le gouvernement tentera d'évoquer la construction sur le domaine d'un hôpital de zone tel qu'indiqué dans le décret n°2020-258 du 29 avril 2020 ;

**Qu'**ils en déduisent qu'au sens de l'article 215 du code foncier et domanial, aucune utilité publique ne justifie l'expropriation poursuivie ;

**Qu'**en outre, ils allèguent, qu'en application de l'article 234 du code foncier et domanial, l'indemnisation doit être préalable à toute expropriation ;

**Que** néanmoins, ils confessent avoir reçu du gouvernement, par l'organe de l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF), des offres dérisoires ;

**Que** n'ayant pas réussi à s'entendre, ils espéraient l'arbitrage de la juridiction compétente ;

**Que** curieusement, à aucun moment, ils n'ont été invités ou convoqués devant une quelconque juridiction pour débattre du prix du

*ds*



dédommagement, alors que le Ministère du cadre de vie et des transports, en charge du développement durable, s'apprête à prendre possession du domaine querellé ;

**Qu'ils** dénoncent une confiscation de leurs droits fonciers et demandent, par conséquent, à la Cour de déclarer contraires à l'article 22 de la Constitution :

- les casses exécutées sur les lieux par les sociétés SOGEA-SATOM SA et SIMAU SA, sur ordre du Ministère du cadre de vie et des transports ;

- le communiqué n°056/MCVT/SP-c du 22 janvier 2024 dudit Ministère ;

- les décrets n°2021-605 du 17 novembre 2021, n°2005-684 du 03 novembre 2005 et n°2020-258 du 29 avril 2020 sus-visés ;

**Que** par un mémoire additif, en date à Cotonou du 14 mars 2024, ils expliquent que les actes de déguerpissement en cause ont préjudicié à leurs intérêts et sollicitent réparation ;

**Qu'ils** affirment que le collectif est une association à but non lucratif constituée pour assurer la défense des intérêts de ses membres ;

**Qu'il** a donc intérêt et qualité à saisir la Cour afin de faire sanctionner la violation de la loi fondamentale ;

**Qu'ils** demandent à la Cour de recevoir le collectif en son action et d'apprécier le bien-fondé de ses prétentions ;

**Considérant** qu'en réponse, le conseil de l'ANDF et du gouvernement observe que les opérations d'expropriation en cause ont été engagées dans le strict respect de la loi et dénouées par la prise de l'ordonnance d'envoi en possession n°031/CSAF-CPI-SPU1/2023 du 22 novembre 2023 délivrée par la Cour spéciale des affaires foncières (CSAF), suite au contrôle de régularité de la procédure ;

**Qu'il** poursuit que le communiqué n°056/MCVT/SP-c du 22 janvier 2024 est intervenu après d'autres communiqués et l'ordonnance d'envoi en possession sus-visée ;

*ds*



**Qu'il** ajoute que, conformément aux dispositions des articles 232 et 242 du code foncier et domanial, l'autorité expropriante peut consigner valablement les montants d'indemnisation ;

**Qu'il** fait observer que la preuve de la consignation de l'intégralité des montants nécessaires à l'indemnisation de toutes les personnes non encore désintéressées, a été rapportée à la CSAF avant la prise de l'ordonnance, ce qui justifie la mention y relative dans ladite ordonnance ;

**Qu'il** estime que, la consignation valant paiement, le principe de l'indemnisation juste et préalable a été respecté ;

**Qu'au** principal, il demande à la Cour de se déclarer incompétente pour connaître du présent recours comme elle l'a fait dans sa décision DCC 23-219 du 27 juillet 2023, au motif, d'une part, que les requérants n'ont pas administré la preuve que le juge de la légalité a été saisi, s'est prononcé et que sa décision est devenue définitive, d'autre part, que l'appréciation du bien-fondé d'un décret, abrogeant partiellement un autre, relève du contrôle de la légalité et non de la constitutionnalité ;

**Qu'au** subsidiaire, il indique 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** précise que l'évolution des études destinées au renforcement des équipements prévus dans le projet a révélé la nécessité de la réintégration de la portion comprise entre le carrefour Togbin Daho et l'école internationale du théâtre, pour mieux valoriser l'ensemble de la zone et assurer une meilleure adéquation avec les constructions environnantes ;

**Qu'il** souligne que c'est ce qui a justifié la prise du décret n°2020-258 du 29 avril 2020, puis son abrogation partielle par le décret n°2021-605 du 17 novembre 2021 afin de consacrer l'adaptation des nouvelles données géographiques, à la configuration actualisée du périmètre du projet ;

**Qu'il** fait remarquer qu'au fond, les personnes affectées par le projet et qui ont accepté le dédommagement, ont été désintéressées conformément au référentiel des prix de cession d'immeubles prévu

ds



dans la loi des finances, gestion 2020, après évaluation à dire d'expert des constructions et autres infrastructures érigées ;

**Qu'il** ajoute que le reste des propriétaires concernés a été invité, par communiqué, à se rapprocher de la commission interministérielle à cette fin ;

**Qu'il** déclare qu'en aucun cas, les personnes affectées par le projet n'ont été privées de leurs droits fonciers sans juste et préalable dédommagement, sinon la CSAF n'aurait pas pris l'ordonnance d'envoi en possession contre laquelle les voies de recours restent ouvertes ;

**Qu'il** conclut que la procédure d'expropriation a été conduite conformément aux dispositions de l'article 22 de la Constitution et à celles du code foncier et domanial ;

**Qu'il** demande à la Cour de dire et juger qu'il n'y a pas violation de la Constitution ;

**Vu** les articles 3, alinéa 3, 22, 124, alinéas 2 et 3, 114, 117 de la Constitution et 14 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) ;

### ***Sur la compétence de la Cour***

**Considérant** qu'aux termes des dispositions de l'article 114 de la Constitution : « *La Cour constitutionnelle est la plus haute Juridiction de l'État en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques* » ;

**Que** l'article 117 de ladite Constitution dispose « *La Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur (...) la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques en général, sur la violation des droits de la personne humaine (...)* » ;

**Que** l'article 3, alinéa 3, de la même Constitution prescrit : « *Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et non avenue. En conséquence, tout citoyen a le*

*ds*



*droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels » ;*

**Considérant** qu'en l'espèce, l'ANDF et le gouvernement sollicitent de la Cour de se déclarer incompétente, au motif, d'une part, que les requérants n'ont pas administré la preuve de l'examen préalable de la cause par le juge de la légalité, d'autre part, que l'appréciation du bien-fondé d'un décret, abrogeant partiellement un autre, relève du contrôle de la légalité et non de la constitutionnalité ;

**Que** le recours sous examen reproche au gouvernement d'avoir porté atteinte au droit de propriété, un droit fondamental, constitutionnellement garanti et protégé par les articles 22 de la Constitution et 14 de la CADHP ;

**Qu'il** s'ensuit que la Cour constitutionnelle, garante des droits fondamentaux et des libertés publiques, est compétente ;

### ***Sur la recevabilité de la requête***

**Considérant** qu'aux termes des dispositions de l'article 124, alinéas 2 et 3, de la Constitution, « *Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours.*

*Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles » ;*

**Considérant** qu'en l'espèce, saisie par requête en date du 27 septembre 2022, par 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, la Cour a jugé, suivant décision DCC 23-219 du 27 juillet 2023 : « *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*

*ds*



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

**Que** le présent recours émane quasiment, non seulement des mêmes requérants, mais surtout porte sur les mêmes objet et cause que celui examiné à travers la décision DCC 23-219 du 27 juillet 2023 par laquelle la haute Juridiction a subordonné l'exercice de son contrôle à l'intervention préalable du juge de la légalité ;

**Qu'en** l'absence de la preuve de la satisfaction de cette condition suspensive, il y a lieu de déclarer le recours irrecevable ;

## **EN CONSEQUENCE,**

**Article 1<sup>er</sup> :** Se déclare compétente.

**Article 2 :** Déclare le recours irrecevable.

La présente décision sera notifiée à messieurs Henri AROUKO, Biliaminou ALAO, au Secrétaire général du Gouvernement, à maître Sadikou Ayo ALAO, à maître Francis DAKO, au Directeur Général de l'Agence nationale du domaine et du foncier et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le onze juillet deux mille vingt-quatre,

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

*ds*



Dandi  
Le Rapporteur,

*Michel ADJAKA.*

GNAMOU



Membre

Le Président,

*Cossi Dorothé SOSSA.*