

DECISION DCC 24-238 DU 19 DECEMBRE 2024

La Cour constitutionnelle,

Saisie par requêtes en dates à Abomey-Calavi, Porto-Novo et Cotonou des 29, 30 avril et 17 mai 2024, enregistrées à son secrétariat, respectivement les 29 avril, 02 et 24 mai 2024, sous les numéros 0920/154/REC-24, 0931/155/REC-24 et 1073/185/REC-24, par lesquelles madame Miguèle HOUETO, messieurs Landry Angelo ADELAKOUN, Romaric ZINSOU, Fréjus ATTINDOGLO, Conaïde AKOUEDENOUDJE, 06 BP 3755 Cotonou, Virgile Mahoutin BASSA, 01 BP 2952 Porto-Novo, et Fayçal Nadey DANGO, BP 1782 Abomey-Calavi, forment un recours en inconstitutionnalité de l'entrave à la marche des centrales et confédérations syndicales prévue pour le 27 avril 2024 ;

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 Cossi Dorothé SOSSA en son rapport ;

Après en avoir délibéré ;

Considérant qu'au soutien de leur recours, madame Miguèle HOUETO, messieurs Landry Angelo ADELAKOUN, Romaric ZINSOU, Fréjus ATTINDOGLO et Conaïde AKOUEDENOUDJE exposent, que les centrales et confédérations syndicales du Bénin ont projeté, pour

ds

le 27 avril 2024, une marche pacifique en vue d'attirer l'attention des gouvernants sur la cherté de la vie ;

Qu'ils en ont fait la déclaration auprès des services compétents, mais que le préfet du département du Littoral, monsieur Alain OROUNLA, par un communiqué en date du 25 avril 2024, leur a fait savoir qu'une telle marche est soumise à une autorisation préalable et les a invités à s'y conformer ;

Qu'ils développent que les organisateurs de la marche, par un autre communiqué, ont soutenu avoir déjà rempli les formalités nécessaires et ont informé l'opinion publique de la tenue effective de la marche ;

Que le 27 avril 2024, alors que les manifestants s'étaient mis en place dans l'enceinte de la Bourse du travail, ils ont été surpris de constater la présence sur les lieux des forces de l'ordre, bien armées pour empêcher la marche ;

Que dans la foulée, et à la suite des altercations qui ont eu lieu, trois (03) responsables syndicaux et vingt-sept (27) manifestants ont été interpellés ;

Qu'à la suite de vives réactions des citoyens et des organisations syndicales, tant au niveau national qu'international, les personnes arrêtées ont été libérées sans aucune forme de procès ;

Que se fondant sur le préambule de la Constitution, ils dénoncent ces agissements du préfet qu'ils estiment très graves car attentatoires aux libertés publiques ;

Qu'ils affirment, par ailleurs, que les articles 23 et 24 de la Constitution reconnaissent à tout citoyen le droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'expression, d'aller et de venir, de réunion, de cortège et de manifestation ;

Qu'ils expliquent que, conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'exercice d'une liberté publique n'est pas assujéti à l'autorisation préalable de l'autorité publique ;

ds

Qu'ils sous-tendent leur position par le fait que la haute Juridiction a jugé qu'en dehors de certaines libertés fondamentales qui, compte tenu de leur caractère spécifique, peuvent nécessiter une autorisation administrative préalable, telle que, par exemple, la liberté de communication audiovisuelle, l'exercice des autres libertés publiques n'est soumis qu'à une simple déclaration, et non à une autorisation préalable ;

Que sur la base des articles 8 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) et 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ils clarifient qu'en dehors des cas où l'ordre public est menacé, aucune atteinte ne peut être portée à l'exercice de la liberté d'expression ou de manifestation ;

Qu'ils demandent, dès lors, à la Cour de déclarer contraires à la Constitution le communiqué du préfet du département du Littoral ainsi que les arrestations intervenues le 27 avril 2024 ;

Que de son côté, monsieur Virgile Mahoutin BASSA explique qu'en réaction à la marche pacifique envisagée par certaines centrales et confédérations syndicales, à savoir : la Confédération des syndicats autonomes du Bénin (CSA-Bénin), la Confédération générale des travailleurs du Bénin (CGT) et l'Union nationale des syndicats des travailleurs du Bénin (UNSTB), le préfet du département du Littoral a publié, le 25 avril 2024, un communiqué mentionnant que « *toute occupation du domaine public, toute manifestation et tout attroupement sur la voie publique restent subordonnés à une autorisation préalable* » ;

Qu'il soutient qu'en assimilant une marche à un attroupement, le préfet méconnaît les libertés d'expression et d'opinions reconnues aux citoyens par les articles 25 de la Constitution et 9.2 de la CADHP ;

Qu'il ajoute qu'en étant disposé à autoriser un attroupement après une demande préalable des organisateurs, le préfet s'engage ainsi à

ds

créer lui-même des troubles à l'ordre public qu'il est pourtant censé garantir ;

Qu'il poursuit que dans le même communiqué, le préfet a « *invité les centrales syndicales à se conformer aux textes et procédures en vigueur, en formulant à l'endroit des autorités compétentes, une demande d'autorisation de marche en bonne et due forme* » ;

Qu'il relève que la liberté de manifester est un droit fondamental reconnu à chaque citoyen d'exprimer ses opinions ;

Qu'elle ne saurait être subordonnée à une autorisation préalable ;

Qu'il souligne que dans son communiqué, le préfet n'évoque aucune condition pour restreindre la liberté de manifestation et n'invoque pas non plus une loi ou un texte réglementaire qui motive sa décision ;

Qu'il ajoute qu'un tel comportement constitue une violation des articles 35 de la Constitution, 3 et 18. 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

Qu'il demande, en conséquence, à la Cour, d'une part, de déclarer le communiqué du préfet contraire à la Constitution et à la CADHP et, d'autre part, de le condamner pour violation de l'article 35 de la Constitution ;

Quant à monsieur Fayçal Nadey DANGO, il développe les mêmes moyens que les autres requérants et conclut à son tour à la violation de l'article 25 de la Constitution ;

Qu'en réplique aux observations du préfet du département du Littoral, les requérants soutiennent que celui-ci se méprend sur les textes réglementant les manifestations publiques ainsi que sur leur portée ;

Que monsieur Virgile Mahoutin BASSA observe particulièrement que la loi n°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale en République du Bénin citée par le préfet du département du Littoral, n'oblige pas les citoyens à adresser une

ds

demande d'autorisation au préfet avant d'exercer le droit à manifester ;

Qu'il poursuit que le pouvoir de maintenir l'ordre et la tranquillité publics conféré au préfet n'est pas absolu ;

Qu'il s'exerce dans le respect des droits fondamentaux et libertés publiques conformément à l'article 19 de la Constitution ;

Qu'il souligne que c'est ce qui ressort d'ailleurs de la décision DCC 23-265 du 21 décembre 2023 par laquelle Cour constitutionnelle a statué : « ...*L'ordre public ne peut être troublé ou méconnu qu'en cas de manquement à une prescription légale ou réglementaire ou encore en cas de risques avérés de trouble à l'ordre public* » ;

Qu'il ajoute qu'en l'espèce, le préfet n'a pas rapporté la preuve du risque de trouble à l'ordre public avant d'interdire la manifestation projetée ;

Que monsieur Fayçal Nadey DANGO, en ce qui le concerne, soutient que le préfet ne saurait se prévaloir du caractère anachronique du décret-loi du 23 octobre 1935, en ce que, à ce jour, aucune loi nouvelle n'est intervenue pour l'abroger ou le modifier ;

Considérant qu'en réponse, le préfet du département du Littoral affirme que si l'article 25 de la Constitution garantit la liberté de manifestation, en revanche, l'exercice de celle-ci est encadré par la loi ;

Qu'il explique qu'« *en l'absence de législation spécifique sur les modalités d'exercice de cette liberté c'est au décret-loi colonial et anachronique du 23 octobre 1935 qu'il est systématiquement fait recours à tort, pour arguer d'un régime dit de déclaration préalable* » ;

Qu'il indique qu'en vertu de l'article 11 de la loi n°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale en République du Bénin, le maintien de l'ordre public relève de sa compétence et il lui appartient d'apprécier de manière discrétionnaire la menace à l'ordre public ;

ds

Qu'il en déduit que « *l'exercice du droit de manifester n'est ni automatique ni systématique ni sans limite, dès lors que le maintien de l'ordre et de la tranquillité publics, de même que l'exercice des libertés d'autres citoyens, doivent être prémunis de tout risque de trouble* » ;

Qu'il ajoute que bien qu'il soit d'obédience libérale et républicaine, avec pour souci majeur de préserver la démocratie et l'exercice des libertés publiques, il a été contraint, sur la base des informations qui lui sont parvenues par des canaux privilégiés, de subordonner la marche projetée à une demande d'autorisation préalable ;

Que pour sa part, le commissaire principal de police Fulbert S. KONTO, commissaire central par intérim de la ville de Cotonou, observe que l'intervention de la Police républicaine en date du 27 avril 2024 s'inscrit dans le cadre de l'exécution des ordres contenus dans la réquisition du préfet du département du Littoral, adressée au directeur départemental de la police républicaine et prescrivant l'interdiction de la marche annoncée, consécutivement à son communiqué invitant les organisateurs de ladite marche à se conformer aux textes et procédures en vigueur ;

Vu les articles 3, alinéa 3, 114 et 117 de la Constitution ;

Sur la jonction des procédures

Considérant que les trois (03) recours, enregistrés sous les numéros 0920/154/REC-24 ; 0931/155/REC-24 et 1073/185/REC-24, ayant le même objet et tendant aux mêmes fins, il échet, pour une bonne administration de la justice, de les joindre sous le numéro 0920/154/REC-24, pour y être statué par une seule et même décision ;

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*
ds

constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics » ;

Qu'en outre, 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, par ailleurs, l'article 3, alinéa 3, du même texte prévoit : « *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. » ;*

Que ces dispositions déterminent et délimitent la compétence d'attribution de la Cour ;

Qu'en l'espèce, les requérants défèrent au contrôle de constitutionnalité le communiqué rendu public le 25 avril 2024 par le préfet du département du Littoral tendant à subordonner à une autorisation préalable, pour risques de troubles à l'ordre public, la marche projetée pour le 27 avril 2024 par certaines centrales et confédérations syndicales ;

Que pour apprécier la constitutionnalité dudit communiqué, la Cour est tenue, au préalable, de vérifier sa conformité aux lois et règlements régissant la liberté de manifestation ainsi que le maintien de l'ordre public ;

Qu'un tel exercice s'analyse comme un contrôle de légalité ;

Que mieux, l'acte en cause n'a aucune valeur normative ;

Qu'il en résulte que son appréciation relève du juge de la légalité et non du juge de la constitutionnalité ;

Qu'il convient que la Cour se déclare incompétente ;

ds

EN CONSEQUENCE,

Article 1^{er} : **Ordonne** la jonction des recours enregistrés sous les numéros 0920/154/REC-24, 0931/155/REC-24 et 1073/185/REC-24, sous le numéro 0920/154/REC-24.

Article 2 : **Est** incompétente pour apprécier la constitutionnalité du communiqué du préfet du département du Littoral en date du 25 avril 2024.

La présente décision sera notifiée à madame Miguèle HOUETO, à messieurs Landry Angelo ADELAKOUN, Romaric ZINSOU, Fréjus ATTINDOGLO, Conaïde AKOUEDENOUDJE, Fayçal Nadey DANGO et Virgile Mahoutin BASSA, au commissaire en charge du commissariat central de Cotonou, au préfet du département du Littoral et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le dix-neuf décembre deux mille vingt-quatre,

Messieurs	Cossi Dorothé	SOSSA	Président
	Nicolas Luc A.	ASSOGBA	Vice-Président
	Mathieu Gbèblodo	ADJOVI	Membre
	Vincent Codjo	ACAKPO	Membre
	Michel	ADJAKA	Membre

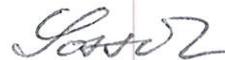
Le Rapporteur,



Cossi Dorothé SOSSA.-



Le Président,



Cossi Dorothé SOSSA.-