

DECISION DCC 17-168 DU 27 JUILLET 2017

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 24 février 2017, enregistrée à son secrétariat le 27 février 2017 sous le numéro 0416/041/REC, par laquelle Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN forme un recours en « contrôle de constitutionnalité du comportement du préfet du Littoral, Monsieur Modeste TOBOULA, dans le cadre du projet de la libération du domaine public de l'Etat » ;

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 Maître Simplicie Comlan DATO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : «... Le Bénin réalise une grande campagne de déguerpissement ou de libération des espaces publics occupés illégalement. Si les objectifs de cette opération sont justifiés au vu de l'anarchie qui règne, il est de notre devoir citoyen de dénoncer les dérives observées dans sa mise en œuvre.

En effet, au lancement de cette première phase, les débordements ont été constatés dans son exécution. Face à cette situation, le ministre du Cadre de Vie, Monsieur José Didier TONATO, dans une sortie faite à la télévision nationale ORTB, a réprécisé les objectifs fixés à cette première phase de l'opération. Selon le ministre : "... Nous sommes encore à la première phase de libération de l'espace du domaine public et cette première phase concerne les principales voies, les boulevards, les artères, les grandes pénétrantes, les avenues qui sont revêtues et qui sont équipées d'un terre-plein central et qui ont des trottoirs. Nous allons dans cette première phase libérer les trottoirs et les terre-pleins centraux des grandes voies, des principales voies... Les voies secondaires ... non revêtues, les voies de desserte non revêtues ne sont pas concernées... Dans sa décision, le Gouvernement a bien précisé qu'il y aura une deuxième phase qui ne démarrera qu'après que nous ayons fixé les règles d'occupation du reste du domaine public. Nous rappelons donc à la population que la première phase de l'opération pour l'instant ne concerne pas les voies secondaires non revêtues encore moins les voies de desserte qui n'ont jusqu'à présent reçu aucun aménagement. Elle est strictement liée aux grands axes, aux trottoirs et terre-pleins centraux.

Je voudrais préciser que l'opération qui est en cours est pilotée ... entièrement par le Gouvernement qui agit par l'intermédiaire des préfets, certains maires sont associés et que nous avons la totale maîtrise de cette intervention et qu'elle est exclusivement limitée aux grands axes urbains. Je précise : les boulevards, les avenues, les grandes pénétrantes qui sont revêtues et qui sont équipées de terre-pleins centraux et de trottoir.

Nous allons veiller à ce que cette première phase soit respectée".

Mais, force est de constater que malgré cette clarification du ministre du Cadre de Vie, des situations de dérapage sont observées dans l'exécution de cette mission par le préfet Modeste TOBOULA, citoyen chargé d'une fonction publique.

Le vendredi 17 février dernier, dans le cadre de cette opération, les rues ci-après :

-Rue de l'administrateur GRANGE 5.140 ;

-Rue 5.119 ;

-Rue CHAGAS 5.136 ;

-Rue SAMBA Laobé 5.134 passant devant le domicile de Cyrille TOGBLOSSOU AGBO qui ne sont que des voies secondaires non revêtues et qui ne devraient pas être concernées par l'opération ont été détruites et saccagées en présence du préfet Modeste TOBOULA lui-même.

Non seulement les marques annonçant l'arrivée de l'autorité n'ont pas été faites, condition essentielle pour permettre aux citoyens de se préparer à enlever, mais encore Monsieur Modeste TOBOULA a procédé sans aucun marquage à la destruction systématique des rues non prévues par le ministre du Cadre de Vie et sans aucune mise en demeure précise, surtout que le ministre du Cadre de Vie a clairement annoncé que l'opération est à sa première phase et que la deuxième phase ne serait engagée "qu'après que nous ayons fixé les règles d'occupation du reste du domaine public".

Ce comportement du préfet Modeste TOBOULA montre une brutalité, le pouvoir personnel, le refus du dialogue et de la tolérance dans l'exécution de cette mission vu qu'il décide lui-même de sortir du cadre pourtant indiqué par le ministre José Didier TONATO pourtant clairement indiqué lors de son émission de clarification.

Le manque de professionnalisme dans la gestion de ce projet a été également constaté lors de la mission étant entendu que dans cette œuvre une partie de la clôture du carré 100, maison Géraldo QUENUM a été détruite par inadvertance. A ce jour, malgré les réclamations de cette famille pour la réparation de ce dommage, Monsieur Modeste TOBOULA ne s'est pas exécuté, laissant la famille dans l'insécurité... » ;

Considérant qu'il ajoute : « Cette situation montre le pouvoir personnel de l'intéressé qui se refuse à "réparer" une clôture pourtant détruite par son fait.

Selon le préambule de notre Constitution...

"NOUS, PEUPLE BENINOIS,

-Réaffirmons notre opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la concussion, le régionalisme, le népotisme, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel ;

-Affirmons solennellement notre détermination par la présente Constitution de créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste, dans lequel les droits fondamentaux de l'Homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle que spirituelle”.

Les articles 35 et 36 de cette même Constitution indiquent que : "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." ; "Chaque béninois a le devoir de respecter et de considérer son semblable sans discrimination aucune et d'entretenir avec les autres des relations qui permettent de sauvegarder, de renforcer et de promouvoir le respect, le dialogue et la tolérance réciproque en vue de la paix et de la cohésion nationale".

Monsieur le Préfet Modeste TOBOULA méprise notre Constitution en décidant de se mettre au-dessus de cette dernière en érigeant des règles de libération propres à lui et en refusant de "réparer" les dommages créés dans l'exécution de cette mission. » ;

Considérant qu'il conclut : « Au vu de tout ce qui précède, nous demandons à votre haute juridiction de :

.Constater la violation du préambule, des articles 35 et 36 de la Constitution ... par Monsieur Modeste TOBOULA dans cette mission de libération des domaines de l'Etat.

.Ordonner le droit à la réparation de la clôture détruite en conformité de votre jurisprudence constante en la matière.

Bien que le projet de libération des domaines publics reste une nécessité pour assainir notre cadre de vie, il doit être conduit dans le respect de notre Constitution ... qui garantit le respect de la personne humaine qui est sacrée selon son article 8.

Le respect de la personne humaine passe par l'information préalable, les sommations effectives à déguerpir auxquelles a droit le citoyen, même s'il a tort (parce que ayant érigé un bien sur le domaine public).

Ne pas le faire ainsi et décider de détruire le bien du citoyen sans cette procédure minimale, viole les droits humains dont votre haute juridiction est garante » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la haute juridiction, le préfet du département du Littoral, Monsieur Modeste TOBOULA, écrit : « ... Suite à la libération des espaces publics, conformément à la décision du Conseil des ministres en sa séance du 15 juin 2016, Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN demande à la haute juridiction de déclarer contraire à l'article 35 de la Constitution ... le comportement du préfet du département du Littoral.

Bien qu'il reconnaisse justifiés les objectifs de l'opération, il estime qu'il y a eu des dérives dans sa mise en œuvre.

Aussi, argue-t-il que "le préfet du département du Littoral méprise notre Constitution en décidant de se mettre au-dessus de cette dernière en érigeant des règles de libération propres à lui, en refusant de réparer les dommages créés dans l'exécution de la mission."

C'est pourquoi, il demande à la Cour de :

-Constater la violation du préambule, des articles 35 et 36 de la Constitution ... dans cette mission de libération des domaines de l'Etat ;

-Ordonner le droit à la réparation de la clôture détruite en conformité de sa jurisprudence constante en la matière”.

En effet, l'article 37 de la Constitution dispose que "les biens publics sont sacrés et inviolables..."

De même, l'article 273 de la loi n°2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin dispose : "Les biens immeubles du domaine public naturel et

artificiel de l'Etat sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables".

C'est pourquoi, le Conseil des ministres, en sa séance du mercredi 15 juin 2016, a, entre autres, décidé de faire libérer les espaces publics anarchiquement occupés. La mise en œuvre de la décision a été confiée au ministre du Cadre de Vie et du Développement durable.

Dans la commune de Cotonou, la mission relative à la libération des domaines publics a été exécutée par une équipe mixte constituée des représentants du ministère du Cadre de Vie et du Développement durable, de la préfecture de Cotonou et des composantes des forces de sécurité publique. L'appréciation des sites à libérer revenait aux représentants dudit ministère.

En ce qui concerne les désapprobations du sieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN relatives à la non-information des populations avant la mise en œuvre de l'opération, il convient de souligner que la décision du Gouvernement a été suivie d'une période de sensibilisation au cours de la période allant de juin à décembre 2016. Plusieurs canaux d'informations ont été utilisés.

Dans le cas d'espèce, le vendredi 17 février 2017, la libération du domaine public s'est déroulée avec toute l'attention requise vis-à-vis des concitoyens. Comme à l'accoutumée, il y a eu une visite des sites à libérer, suivie de la sensibilisation des occupants en vue de les amener à dégager par leur soin leurs installations, contrairement aux allégations du requérant qui n'était pas présent sur les lieux lors de l'opération.

Il s'ensuit que la personne humaine a été respectée comme le prescrit la Constitution de notre pays en son article 8 » ;

Considérant qu'il poursuit : « S'agissant des interventions dans les rues qu'il a évoquées, je voudrais préciser qu'il s'agissait d'opérations ponctuelles de démantèlement de ghetto, par mesure de sécurité. Elles ont permis d'interpeler des malfrats et de saisir plusieurs motos.

Quant au domicile de Monsieur Géraldo QUENUM au lot 100, il est situé en bordure d'une voie aménagée. Il s'agit d'une vieille bâtisse branlante. Un pan de la clôture s'est effondré au

moment où le conducteur de l'engin essayait de dégager une installation réalisée sur le domaine public à sa proximité.

Les représentants du ministère du Cadre de Vie et du Développement durable présents sur les lieux ont proposé l'appui de leur structure aux occupants de la maison (personnes de 3^{ème} âge) pour la réfection. Mais, la demande n'a pas été enregistrée à mon niveau.

Je ne suis pas animé de mauvaises intentions pour choisir délibérément et volontairement de faire du mal aux administrés du département du Littoral, il en est de même pour le Chef de l'Etat et son Gouvernement.

La libération de l'espace public doit être perçue comme un corollaire de la loi n°2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin.

Le Chef de l'Etat et son Gouvernement ont décidé de transformer nos villes et il a été mis en place un programme d'investissement pour rendre les grands centres urbains plus attractifs.

Certes, la mise en œuvre de la mesure gouvernementale est contraignante comme une loi, mais il convient de noter qu'il s'agit ici, de rendre notre cadre de vie durable et de le défendre contre toutes les nuisances.

L'article 27 de la Constitution dispose : "Toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'Etat veille à la protection de l'environnement". La libération de l'espace public est une mission qui a été exécutée suivant les directives du Gouvernement et les prérogatives de police administrative attachées à la fonction du préfet.

La souveraineté appartient au peuple, mais le peuple doit respecter les lois et règlements qui organisent la cité. » ; qu'il conclut : « ... Il serait souhaitable que la haute juridiction constate qu'il n'y a pas violation des articles 35 et 36 de la Constitution. Il s'agit pour le Gouvernement, d'amener chaque béninois à respecter le bien commun que représente l'espace public.

Que la haute juridiction constate qu'aucun acte inconstitutionnel n'a été posé au cours de l'opération » ;

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le ministre du Cadre de Vie et du Développement durable, Monsieur José TONATO, précise : « Faisant suite à votre correspondance... j'ai l'honneur de vous confirmer que la lettre n°280/MCVDD/DAC/SP-C du 08 mars 2017 a été effectivement adressée par mes soins au sieur Serge PRINCE AGBODJAN suite à sa plainte après le passage des équipes chargées de conduire les opérations de libération du domaine public...En exécution des décisions du Conseil des ministres tenu le 15 juin 2016, mon département a procédé avec le concours des autorités préfectorales et communales à la libération du domaine public. Cette opération, scindée en deux phases, a été menée suivant une feuille de route bien déterminée. Cependant, quelques dérapages avaient été observés et des instructions fermes ont effectivement été données afin que les équipes ne s'écartent plus des règles établies » ;

Considérant qu'il joint à sa réponse une copie de la lettre n°280/MCVDD/DAC/SP-C du 08 mars 2017 adressée à Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, du relevé des décisions administratives adoptées en Conseil des ministres du 15 juin 2016 ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'aux termes de l'article 35 de la Constitution : « *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* » ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que le Conseil des ministres a, en sa séance du mercredi 15 juin 2016, pris des « mesures urgentes pour l'interdiction de l'occupation des domaines publics et des couloirs d'écoulement et de réceptacles des eaux pluviales ainsi que le déguerpissement des personnes installées indûment » ; qu'à cette fin, ledit Conseil a instruit le

ministre du Cadre de Vie et du Développement durable et le ministre de l'Economie et des Finances à prendre les dispositions nécessaires pour :

« ...- répertorier et délimiter les couloirs d'écoulement et les réceptacles ;

- recenser les couloirs et réceptacles d'eaux pluviales ayant fait l'objet de lotissement/recasement aux fins d'étudier, avec les collectivités territoriales concernées, le relogement des occupants desdits couloirs et réceptacles régulièrement recasés (détenant des actes présomptifs de propriété) ;

- élaborer un programme de déguerpissement assorti de délais qui ne devraient pas excéder le 31 décembre 2016 et procéder au déguerpissement des personnes anarchiquement installées sur ces domaines publics, couloirs d'écoulement et réceptacles d'eaux pluviales, avec le concours du génie militaire ;

- élaborer et mettre en œuvre un plan de communication pour susciter le départ des populations riveraines ayant occupé de manière anarchique lesdites zones ... » ;

Considérant que le ministre du Cadre de Vie et du Développement durable reconnaît qu'en exécution de ces décisions du Conseil des ministres, « quelques dérapages avaient été observés et des instructions fermes ont effectivement été données afin que les équipes ne s'écartent plus des règles établies » ; qu'au sujet desdits dérapages, Monsieur le Ministre, dans la correspondance n°280/MCVDD/DAC/SP-C du 08 mars 2017 adressée au requérant, indique : « ... L'opération est limitée aux voiries primaires et secondaires revêtues.

Malheureusement, et comme il vous a été donné de le constater, des équipes opérationnelles sont intervenues sur des voies secondaires non marquées ainsi que sur des voies tertiaires. Et ce, au mépris des règles établies. » ;

Considérant que contrairement au ministre du Cadre de Vie et du Développement durable, le préfet du département du Littoral qui a dirigé l'équipe ayant mené l'opération de libération du domaine public affirme : « ... La libération du domaine public s'est

déroulée avec toute l'attention requise vis-à-vis des concitoyens... S'agissant de l'intervention dans les rues... je voudrais préciser qu'il s'agissait d'opérations ponctuelles de démantèlement de ghetto, par mesure de sécurité. Elles ont permis d'interpeller des malfrats et de saisir plusieurs motos ... La libération de l'espace public est une mission qui a été exécutée suivant les directives du Gouvernement et les prérogatives de police administrative attachées à la fonction du préfet» ; que de telles allégations du préfet visent à faire croire que la libération du domaine public a été faite sans dérapages ; qu'en agissant comme il l'a fait, c'est-à-dire, en procédant à la libération du domaine public, au-delà des orientations données par le Conseil des ministres et au mépris de la délimitation faite par les ministères du Cadre de Vie et du Développement durable et de l'Economie et des Finances, le préfet du département du Littoral, Monsieur Modeste TOBOULA, n'a pas agi avec conscience et compétence ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger qu'il a méconnu les dispositions de l'article 35 précité de la Constitution ;

D E C I D E

Article 1^{er}:- . Le préfet du département du Littoral, Monsieur Modeste TOBOULA, a méconnu l'article 35 de la Constitution.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, à Monsieur le Préfet du département du Littoral, à Monsieur le Ministre du Cadre de Vie et du Développement durable, à Monsieur le Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale et publiée au Journal officiel.

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

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Simplice C.	DATO	Membre
	Bernard D.	DEGBOE	Membre

Madame	Marcelline-C	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur	Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame	Lamatou	NASSIROU	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Simplex Comlan DATO.-

Professeur Théodore HOLO.-