

# DECISION DCC 16 - 186

## DU 15 NOVEMBRE 2016

*Date : 15 novembre 2016*

*Requérant : Germain DAGA*

*Contrôle de conformité :*

*Actes administratifs : (conditions d'application de l'arrêté n°0023/ MEHU/*

*DC/du 22 octobre 1996 définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin ...)*

*Contrôle de légalité*

*Incompétence*

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

Saisie d'une requête du 07 octobre 2014 enregistrée à son secrétariat le 10 octobre 2014 sous le numéro 2180/144/REC, par laquelle Monsieur Germain DAGA forme un recours contre « Monsieur Jean David GNASSOUNOU, liquidateur du cabinet BETIE, le comité de lotissement de Pahou et le maître d'ouvrage pour violation de la Constitution dans la conduite des opérations de lotissement » ;

**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 Monsieur Akibou IBRAHIM G. en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

**Considérant** qu'aux termes de l'article 16 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle : « *Les décisions et les avis de la Cour constitutionnelle sont rendus par cinq conseillers au moins, sauf en*

*cas de force majeure dûment constatée au procès-verbal. » ;*

**Considérant** que Monsieur Zimé Yérima KORA-YAROU et Madame Marcelline C. GBEHA AFOUDA, respectivement vice-président et conseiller à la Cour, sont en mission à l'extérieur du pays ; que Monsieur Bernard Dossou DEGBOE, conseiller à la Cour, est empêché ; que la Cour, conformément à l'article 16 précité, est habilitée à siéger et à rendre sa décision avec seulement quatre (04) de ses membres ;

## **CONTENU DU RECOURS**

**Considérant** que le requérant expose : « ... Nous portons plainte contre les ci-dessus cités pour violation de la Constitution en ses articles 23 et 27 et ... de l'arrêté n° 0023/MEHU/DC/DU du 22 octobre 1996 définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin en son article 17 dans la conduite actuelle des opérations de lotissement de ladite localité.

En effet, les opérations de lotissement ont été conduites dans un cafouillage indescriptible qui a amené la commission départementale d'urbanisme à rejeter le dossier relatif à l'avant-projet de voirie et équipements de l'arrondissement de Pahou en sa séance du vendredi 22 novembre 2013 à la salle de conférence de la préfecture de Cotonou...

Aujourd'hui, ce sont les anciens comités de lotissement constitués et installés depuis plus de deux (02) ans qui feignent de représenter les populations. Or, depuis leur installation il y a plusieurs années, il y a eu un nouveau peuplement avec la création de nouveaux quartiers par l'érection et l'habitation de nouvelles maisons : ... le quartier "zone militaire" et le domaine GNAHOUI de Soglocodji situés dans la zone 4 de lotissement. Ceci fait qu'actuellement une très grande partie de la population est exclue du suivi de la conduite des opérations de lotissement parce que n'ayant pas de représentants crédibles et valables. Ce fait, à notre avis, constitue une violation des articles cités plus

haut.

Depuis le lundi 29 septembre 2014, il a été affiché pour consultation populaire un plan dit d'ouverture des voies. C'est un plan qui ne comporte aucun bâtiment d'habitation et dont la consultation entraîne déjà de très vives contestations exprimées lors de l'assemblée générale du samedi 04 octobre 2014 au CEG de Pahou. Il y a été signalé des disparitions ou amputations importantes de parcelles (cas de dame NOUATIN du bureau collectif). Exemple, sur le domaine GNAHOUI de Soglocodji, pour essayer de camoufler et de légaliser la vente frauduleuse de la servitude centrale de 12 mètres de large (orientée nord-sud), Monsieur Jean-David GNASSOUNOU tente de créer à côté une voie de 15 mètres de large qui sinistre les parcelles et habitations riveraines dont, notamment EL 1900 K. C'est un crime...» ;

**Considérant** qu'il développe : « Ce qui nous importe le plus est le caractère discriminatoire et prohibitif de l'accès à ce plan. Ne peuvent y avoir accès que, moyennant paiement d'une somme de 500 francs ou de 1500 francs, les présumés propriétaires de parcelles ayant déjà payé les frais de lotissement. Toutes les personnes ne remplissant pas ces conditions sont exclues, y compris les démunis présumés propriétaires de parcelles ... Le processus de lotissement est un aménagement du territoire qui impacte l'environnement qui appartient à tout citoyen béninois ... Nous estimons que cette exclusion constitue une violation de la Constitution en ses articles 23 et 27, car elle empêche bon nombre de citoyens d'avoir un droit de regard sur la gestion de leur environnement, d'émettre leur opinion et, le cas échéant, d'exercer leur droit de défense d'un environnement sain. Ce que nous faisons par cette plainte.

Cette consultation est la énième du genre et amène à se poser des questions sur l'estimation, la destination de ces fonds collectés et aussi la base qui a servi à la détermination des frais de lotissement. Le liquidateur Jean-David GNASSOUNOU et le comité d'arrondissement de lotissement de Pahou s'érigent en un Etat de non droit dans la République du Bénin en plein 21<sup>ème</sup> siècle. C'est un scandale et un crime dont nous ne pouvons exposer tous les aspects dans le cadre restreint de cette plainte...

Par ailleurs, nos méditations nous amènent à conclure que les intellectuels de ce pays sont des criminels à nul autre pareil. Pourquoi ? Parce que ... ils sont ... à la tête du pays pour, à défaut d'en faire un paradis, y construire un havre de paix pour leurs concitoyens. Ils ont été formés aux frais de l'Etat par le bénéfice de divers avantages :

- compétence et professionnalisme des formateurs entretenus par l'Etat ;

- œuvres universitaires (transport, restauration, hébergement, soins médicaux, secours, bourses, loisirs ...).

Tout cela aux frais du contribuable qui n'est autre que leur concitoyen... » ;

**Considérant** qu'il poursuit : « Une fois formés et devenus fonctionnaires, ils ont un salaire au minimum, des indemnités, des primes, la pension de retraite et pour ceux qui concernent notre analyse : un luxueux bureau climatisé, un véhicule de fonction avec chauffeur et entretien, des frais de mission incontrôlés ... Tout ceci grâce à l'effort du pauvre contribuable. Il faut retenir que jamais de mémoire de Béninois une ménagère ou un ouvrier n'a détourné des milliards de francs dans ce pays... C'est la demeure de ce pauvre contribuable que l'"intellectuel" veut démolir, "charcuter" sa parcelle, la vendre pour assouvir une cupidité morbide et suicidaire dans le cadre des opérations de lotissement actuellement en cours dans l'arrondissement de Pahou. Enorme, triste récompense pour le pauvre contribuable et sordide conscience pour l'"intellectuel".

C'est pourquoi nous disons que la criminalité de l'"intellectuel" ... n'a de commune mesure avec celle du braqueur armé qui vole et tue. C'est un massacre du peuple dans sa quintessence psychosomatique et matérielle. C'est un machiavélisme en costume et cravate qui nous indigne profondément, nous révolte et nous porte résolument vers une rébellion totale et multiforme contre l'autorité, si les droits et devoirs auxquels nous avons tous souscrit par l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990 ne sont pas respectés dans les opérations de lotissement de l'arrondissement de Pahou.

Nous demandons une reprise des opérations conformément

à l'article 17 de l'arrêté du 23 octobre 1996 et, notamment la désignation de nouveaux membres du comité de lotissement qui reflètent et représentent effectivement la configuration démographique et territoriale actuelle, la prise en compte des servitudes existantes dans la détermination du coefficient de réduction... » ;

**Considérant** qu'en complément de son recours, Monsieur Germain DAGA explique: « Le domaine GNAHOUI de Soglocodji, à l'origine, était morcelé en quelques centaines de parcelles de 25 m x 25 m, soit 625 m<sup>2</sup> avec des servitudes de 12 mètres de large et une de 15 mètres. Ces parcelles furent mises en vente avec l'assurance pour les acquéreurs que les servitudes sont à eux pour servir à diminuer au moment du lotissement le coefficient de réduction, sécurisant ainsi les parcelles. Les acquéreurs avaient l'obligation de les entretenir et de ne pas les fermer, car c'était un bien commun à eux tous. Les prix furent fixés en conséquence. Certains revendeurs de parcelles en quête de gain maximum ont morcelé les parcelles de 625 m<sup>2</sup> en parcelles de 20 m x 25 m, soit 500 m<sup>2</sup>. Donc aujourd'hui, sur le domaine, il y a deux catégories de parcelles : 625 m<sup>2</sup> et 500 m<sup>2</sup> dotées chacune de 150 m<sup>2</sup> ou 120 m<sup>2</sup> de servitude représentant 25 % de leur superficie. Dans le même temps, d'autres domaines ont été vendus par leur propriétaire en des parcelles de 400 m<sup>2</sup> et 500 m<sup>2</sup> etc. et servitude variée ou simplement en nid d'abeilles (sans servitudes).

Pendant les opérations de lotissement, certains membres de comités de lotissement ont profité de leur position pour commencer par vendre des parcelles. C'est ainsi que ceux-ci et d'autres personnes ont orchestré des malversations dans la vente de terrain, entre autres : vente de servitudes, vente multiple de la seule et même parcelle.

Entre temps, un contrôle des états de lieux par feu géomètre Constantin BAH ... a permis de déceler et d'éliminer des centaines de parcelles fictives ou volées. Ensuite, il y a eu le contentieux entre lui et l'architecte Frédéric ZONON... Monsieur Frédéric ZONON aussi a été refusé par les populations qui ont vivement contesté le plan qui ... porte son nom. Ce plan avait essayé de supprimer et de morceler les servitudes. C'est alors

qu'est apparu le phénomène des conventions à blanc dont les détenteurs devaient attendre le recasement pour se voir indiquer leur parcelle. Quelques hectares de marécage ont été morcelés sur le plan à cet effet. C'est dans ce contexte que Monsieur Constantin BAH rendit l'âme, les travaux étant suspendus... » ;

**Considérant** qu'il ajoute : « Pour la reprise, c'est le géomètre Jean-David GNASSOUNOU (un ancien élève de BAH) qui est désigné comme liquidateur du cabinet BETIE. Il a pour mission d'appliquer le plan BAH et de terminer l'œuvre, hautement appréciée par les populations... C'est alors que les acquéreurs de parcelles du domaine GNAHOUI de Soglocodji ont entrepris de vérifier l'état de leur servitude et le maintien de l'accord de base... Le liquidateur Jean-David GNASSOUNOU a, en catimini, tenté le 22 novembre 2013 avec certaines personnes..., de faire adopter un projet de voirie par la Commission départementale d'urbanisme (la C.D.U.) qui l'a rejeté... En réponse, un an après, au lieu d'un répertoire et d'un plan d'état des lieux actualisés, il a affiché le lundi 29 septembre 2014 un plan dit d'ouverture de voies avec en projection un coefficient de réduction de 37 % contre 38 % refusé par la C.D.U. Le coefficient de réduction de 37 % ramène les parcelles de 625 m<sup>2</sup> et 500 m<sup>2</sup> à environ respectivement 375 m<sup>2</sup> et 300 m<sup>2</sup> avec constitution d'énormes superficies... C'est ce plan qui est actuellement querellé par les populations indignées et furieuses. La "zone militaire", un nouveau quartier n'y figure presque pas et les militaires menacent de faire usage d'armes à feu, et les civils d'armes blanches, contre toute personne qui tenterait de venir appliquer ce plan sur le terrain. Des stratégies de soulèvements populaires ou de rébellion sont en gestation. Le collectif des associations de développement qui tente de défendre les populations se refuse de vulgariser les textes (du lotissement) et de faire usage des voies de recours, mais préfère mener des "négociations" qui laissent à désirer.

Voilà un tableau succinct de la situation, et à notre avis, une reprise des opérations par un renouvellement des comités de lotissement, l'établissement d'un répertoire et d'un plan d'état de lieux actuels pourront permettre de déterminer "qui est qui, qui est où, à qui appartient où et qui a fait quoi". Cela permettra de

démasquer et de faire comprendre aux détenteurs de conventions à blanc la nullité de leur document et ainsi les mettre ... face aux conséquences de leur forfait...» ;

## ***INSTRUCTION DU RECOURS***

**Considérant** qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Cour, le liquidateur du cabinet BETIE Constantin BAH, Monsieur Jean-David GNASSOUNOU, écrit : « ... Je viens ... mettre à votre disposition les éléments d'appréciation de ma réponse aux points énumérés par le sieur Germain DAGA dans son recours, à savoir que :

1 – "les opérations de lotissement ont été conduites dans un cafouillage indescriptible qui a amené la Commission départementale d'urbanisme à rejeter le dossier relatif à l'avant-projet de voirie et équipement de l'arrondissement de Pahou en sa séance du vendredi 22 novembre 2013 à la ... préfecture de Cotonou..." ;

2 – "depuis le lundi 29 septembre 2014, il a été affiché pour consultation populaire, un plan dit d'ouverture des voies. C'est un plan qui ne comporte aucun bâtiment d'habitation et dont la consultation entraîne déjà de très vives contestations exprimées lors de l'assemblée générale du samedi 04 octobre 2014 au CEG de Pahou. Il a été signalé des disparitions ou amputations importantes de parcelles (cas de dame NOUATIN du bureau du collectif)" ;

3 – "sur le domaine GNAHOUI de Soglocodji, pour essayer de camoufler et de légaliser la vente frauduleuse de la servitude centrale de 12 m de large (orientée nord-sud), Monsieur Jean-David GNANSOUNOU tente de créer à côté une voie de 15 m de large qui sinistre les parcelles et habitations riveraines dont, notamment EL 1900 K. C'est un crime ..." ;

4 – "ce qui nous importe le plus est le caractère discriminatoire et prohibitif de l'accès à ce plan. Ne peuvent y avoir accès moyennant une somme de 500 francs ou de 1500 francs que les présumés propriétaires de parcelle non encore connus à jour... Nous estimons que cette exclusion constitue une

violation de la Constitution en ses articles 23 et 27, car elle empêche bon nombre de citoyens d'avoir un droit de regard sur la gestion de leur environnement, d'émettre leur opinion et, le cas échéant, d'exercer leur droit de défense d'un environnement sain..." » ;

**Considérant** qu'il explique : « 1 – Le dossier relatif à l'avant-projet du plan de voirie et d'équipements sociocommunautaires des zones : Acadjamè jardin, Kouéhonou, Cité de l'espoir et de Pahou-Centre (zone 1, zone 4, zone 5 et zone 6) dans l'arrondissement de Pahou, a été examiné par la Commission départementale d'urbanisme Atlantique-Littoral, en sa séance du 22 novembre 2013 à la préfecture de Cotonou. Ainsi, après examen du dossier, la commission a émis son avis résumé dans le rapport n° 2/144/DEP-ATL-LIT/SG/SPAT du 05 décembre 2013 ... dont copie m'a été transmise par la mairie de Ouidah par la lettre n° 5/1217/CO/SG/ST/DAUO du 24 décembre 2013... afin de la prise en compte d'observations pour l'élaboration d'un nouveau plan de voirie et d'équipements sociocommunautaires.

Par ailleurs, la lettre n° 2/144/DEP-ATL-LIT/SG/SPAT du 05 décembre 2013 citée par le sieur Germain DAGA dans son recours n'est que le rapport d'examen du dossier soumis à l'approbation et rejeté pour raison d'irrégularités et de discordances tant sur la forme que dans le fond.

Mieux, à travers ce même rapport, et en ses pages 3, 4 et 5, la Commission départementale d'urbanisme a formulé des recommandations et des observations qui devront être prises en compte. Les recommandations de la Commission départementale d'urbanisme sont conformes à l'article 17 de l'arrêté n° 0023/MEHU/DC/DU du 22 octobre 1996 définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin qui prescrit : "Si dans un délai de deux (02) ans le projet de lotissement n'a pas connu d'application, il nécessite obligatoirement une actualisation dans toutes ses phases et une nouvelle approbation." ... Les opérations de lotissement de Pahou-Centre ont débuté en novembre 1994. C'est suivant les recommandations contenues dans ce rapport que les travaux d'actualisation ont commencé et se poursuivent encore.



Quant aux comités de lotissement, ils ne jouent plus aucun rôle dans les phases d'avant-projet de lotissement, de projet de lotissement et d'application de lotissement.

Néanmoins, pour les enquêtes publiques sur les plans de voirie et d'équipements sociocommunautaires, la mairie, par arrêté communal, met sur pied un ou plusieurs comités d'enquêtes pour une période bien définie que durent ces enquêtes. Pour ce lotissement, les enquêtes sur l'avant-projet du plan de voirie et d'équipements sociocommunautaires des zones Acadjamè jardin, Kouéhonou, Cité de l'espoir et de Pahou-Centre (zone 1, zone 4, zone 5 et zone 6) dans l'arrondissement de Pahou se sont déroulées, d'une part, du jeudi 24 juillet 2014 au vendredi 22 août 2014, par l'arrêté n° 5/061/CO/SG/ST/DAUO du 21 juillet 2014 ; ... d'autre part, du lundi 29 septembre au jeudi 23 octobre 2014, par l'arrêté n° 5/068/CO/SG/ST/DAUO du 22 septembre 2014... et sont clôturées par l'arrêté n° 5/074/CO/SG/DAUO du 20 octobre 2014... » ;

**Considérant** qu'il poursuit : «Le dépouillement des enquêtes se fait également à partir d'arrêté pris par le maire et qui désigne les membres du comité de suivi du dépouillement. Pour ce lotissement, le dépouillement des enquêtes sur l'avant-projet du plan de voirie et d'équipements sociocommunautaires des zones Acadjamè jardin, Kouéhonou, Cité de l'espoir et de Pahou-Centre (zone 1, zone 4, zone 5 et zone 6) dans l'arrondissement de Pahou s'est déroulé du mardi 04 au vendredi 28 novembre 2014, suivant les arrêtés : n° 5/080/CO/SG/ST/ DAUO du 27 octobre 2014 portant ouverture du dépouillement des doléances issues des enquêtes... et n° 5/081/CO/SG/ST/ DAUO du 27 octobre 2014 portant création du comité de suivi du dépouillement des enquêtes...

2 – Par les arrêtés n° 5/061/CO/SG/ST/DAUO du 21 juillet 2014 portant ouverture des enquêtes de commodo et incommodo et n° 5/068/CO/SG/ST/DAUO du 22 septembre 2014 portant ouverture d'enquêtes complémentaires de commodo et incommodo, le projet de plan de voirie et d'équipements sociocommunautaires des zones Kouéhonou, Acadjamè jardin, Cité de l'espoir, de Pahou-Centre (zone 1, zone 4, zone 5 et

zone 6) du lotissement de l'arrondissement de Pahou a été exposé dans un bureau dudit arrondissement pour les enquêtes publiques afin de recevoir les doléances... des propriétaires et présumés propriétaires. Pendant ces enquêtes, un registre dit cahier des doléances, est ouvert à cet effet afin de recueillir les préoccupations des propriétaires et présumés propriétaires de parcelles. Ces préoccupations pourraient être prises en compte dans la mesure du possible lors de la finalisation du dossier. Le cas de dame NOUATIN ne serait qu'un cas parmi tant d'autres. Comme les enquêtes sont déjà clôturées, il suffisait qu'elle se rapproche du liquidateur du cabinet BETIE pour faire connaître sa préoccupation.

3 – ...Je voudrais d'abord préciser que les problèmes liés à la vente de parcelles engagent le vendeur et son acquéreur dont les actes ou conventions de vente sont établis par des structures bien indiquées (autorités locales, étude d'un notaire, ... etc.) autres que les cabinets de géomètres-experts. Ensuite, le levé de la servitude centrale de 12 mètres relève des travaux d'état des lieux effectués depuis les années 1996 par le cabinet BETIE du vivant de Constantin BAH. Ces travaux ont déjà fait objet d'enquête, de dépouillement, de correction et sont clôturés depuis 2004, et les plans définitifs d'état des lieux issus de cette phase sont élaborés.

Ce n'est qu'après l'élaboration des plans définitifs d'état des lieux qu'un service technique du ministère chargé de l'Urbanisme ou un cabinet privé d'architecture ou cabinet privé d'urbanisme agréé par l'Etat, est commis pour élaborer les plans de lotissement (concevoir le projet de plan de voirie et d'équipements sociocommunautaires) conformément à l'article 12 de l'arrêté n° 0023/MEHU/DC/DU du 22 octobre 1996 définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin. Ainsi, aucun cabinet de géomètre-expert, comme le cabinet BETIE de feu Constantin BAH en liquidation, ne joue aucun rôle dans les travaux d'élaboration du projet de plan de voirie et d'équipements sociocommunautaires.

4 – Par ailleurs, le liquidateur du cabinet BETIE de feu Constantin BAH n'a aucune connaissance du montant de la somme francs de cinq cent (500) ou de mille cinq cent (1500)

prélevée chez les présumés propriétaires ou acquéreurs de parcelles. Ces montants n'ont aucune correspondance avec les coûts des prestations rendues par le liquidateur du cabinet BETIE de feu Constantin BAH aux présumés propriétaires ou acquéreurs de parcelles. Je voudrais également préciser que pour toutes les prestations de service qui sont sollicitées et qui sont payées, le liquidateur du cabinet BETIE de feu Constantin BAH en délivre un reçu. » ;

**Considérant** que par ailleurs, les correspondances n°1613/CC/SG du 24 octobre 2014 et n°0134/CC/SG du 28 janvier 2015, adressées au chef de l'arrondissement de Pahou par la haute juridiction pour faire connaître ses observations sur les allégations du requérant, sont restées sans suite ;

## ***ANALYSE DU RECOURS***

**Considérant** qu'il ressort des éléments du dossier que les demandes de Monsieur Germain DAGA tendent en réalité, à faire apprécier par la haute juridiction les conditions d'application de l'arrêté n° 0023/MEHU/DC/DU du 22 octobre 1996 définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin ... ; que l'appréciation de ces demandes relève d'un contrôle de légalité que la Cour, juge de la constitutionnalité et non de la légalité, ne saurait en connaître ; qu'en conséquence, il y a lieu pour elle de se déclarer incompétente ;

**Considérant** que par ailleurs, le chef de l'arrondissement de Pahou au moment des faits n'a pas cru devoir donner suite aux diverses mesures d'instruction l'invitant à faire connaître à la haute juridiction ses observations sur les allégations du requérant ; qu'en conséquence, il échet pour la Cour de dire et juger que le chef de l'arrondissement de Pahou, en se comportant comme il l'a fait, a méconnu les dispositions de l'article 35 de la Constitution qui énonce : « *Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir*

*avec conscience, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun » ;*

## **D E C I D E :**

**Article 1<sup>er</sup>**.- La Cour est incompétente.

**Article 2**.- Le chef de l'arrondissement de Pahou au moment des faits a violé l'article 35 de la Constitution.

**Article 3**.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Germain DAGA, à Monsieur Jean David GNASSOUNOU, à Monsieur le Chef de l'arrondissement de Pahou, à Monsieur le Maire de la commune de Ouidah, à Monsieur le Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le quinze novembre deux mille seize,

|           |             |            |           |
|-----------|-------------|------------|-----------|
| Messieurs | Théodore    | HOLO       | Président |
|           | Simplice C. | DATO       | Membre    |
|           | Akibou      | IBRAHIM G. | Membre    |
| Madame    | Lamatou     | NASSIROU   | Membre    |

Le Rapporteur,

Le Président

**Akibou IBRAHIM G.-**

**Professeur Théodore HOLO.-**