

DECISION DCC 18-117 DU 22 MAI 2018

Date 22 mai 2018

Requérant : Landry Angélo Koladjo ADELAKOUN

Contrôle de conformité

Actes administratifs

Arrêté : (Arrêté n°8/0083/DEP-LIT/SG/SP du 13 mars 2018 portant condition de recevabilité des déclarations de marche ...

Arrêté n°8/0056/DEP-LIT/SG/SCAD/SA du 13 mars 2018 portant suspension de toutes activités relatives)

Non-conformité

Conformité

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 20 mars 2018 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 0555/096/REC, par laquelle Monsieur Landry Angélo Koladjo ADELAKOUN forme un recours en inconstitutionnalité contre les arrêtés n°8/0083/DEP-LIT/SG/SP du 13 mars 2018 portant condition de recevabilité des déclarations de marche et autres manifestations publiques à caractère revendicatif dans le département du Littoral et n°8/0056/DEP-LIT/SG/SCAD/SA du 13 mars 2018 portant suspension de toutes activités relatives à la sortie des "égoun-goun" dans le département du Littoral ;

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 Madame Marcelline C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « ...I- Les faits : ... Le 09 mars 2018, le préfet du département du Littoral a pris un arrêté au regard de la “multiplication des déclarations de marche émanant d'organisations non reconnues officiellement par l'Etat et non enregistrées auprès des structures administratives prévues à cet effet”. Cet arrêté, qui intervient dans un contexte où l'exercice et la jouissance des droits et libertés fondamentales sont presque systématiquement restreints sans un fondement sérieux, vient sonner le glas d'une entreprise liberticide décidée à mettre à mal les droits humains dans leur globalité, les libertés publiques en particulier. L'arrêté précise en effet que la déclaration des associations, organisations de la société civile, des partis politiques qui n'auront pas présenté leur récépissé d'enregistrement sera nulle et de nul effet. Comme si cela ne suffisait pas, Monsieur le Préfet a, dans la même logique de restriction des libertés, pris un autre arrêté le 13 mars 2018. Il s'agit de l'arrêté portant suspension de toutes activités relatives à la sortie des “égoun-goun” dans le département du Littoral ... Ces deux arrêtés sont, à notre avis, contraires aux engagements internationaux pris par notre pays, à notre Constitution et aux nombreuses décisions de la Cour sur les libertés publiques, en l'occurrence, la liberté de manifestation et de culte » ; qu'il développe : « II- Les moyens : Déjà dans le préambule de la Constitution, le peuple béninois a réaffirmé son attachement aux principes de la démocratie et des droits de l'Homme, tels qu'ils ont été définis par la Charte des Nations Unies de 1945 et la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité africaine, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986, et dont les dispositions font partie intégrante de la présente Constitution et du droit béninois et ont une valeur supérieure à la loi interne.

1- Sur l'inconstitutionnalité de l'arrêté portant condition de

recevabilité des déclarations de marche et autres manifestations publiques à caractère revendicatif dans le département du Littoral :

L'article 25 de la Constitution ... dispose que "L'Etat reconnaît et garantit, dans les conditions fixées par la loi, la liberté d'aller et venir, la liberté d'association, de réunion, de cortège et de manifestation".

C'est sur cette disposition en effet que le juge constitutionnel s'est fondé en 2002 pour consacrer l'autonomie de la liberté de manifestation par rapport aux libertés de réunion, d'expression et d'association. Malheureusement, selon l'arrêté préfectoral, la liberté de manifestation apparaît comme une prérogative qui découle de la personnalité juridique accordée à une association. Or, la liberté de manifestation par essence est d'abord d'exercice individuel pour se muer selon les initiateurs dans l'exercice collectif.

Les articles 1^{er} et 2 dudit arrêté conditionnent la recevabilité de la déclaration des marches à caractère revendicatif à la fourniture des récépissés d'enregistrement des associations, organisations non gouvernementales, alliances de partis politiques ou autres organisations de la société civile demandeurs de marches. Grave, l'arrêté met l'accent sur le caractère revendicatif des marches dont la déclaration nécessite la présentation de récépissé d'enregistrement. Cela voudrait dire, dans un raisonnement a contrario, que la recevabilité des déclarations de marche à caractère non revendicatif n'est pas conditionnée à la présentation d'un quelconque récépissé. Il s'agit là d'une méconnaissance aigüe du principe d'égalité de tous devant la loi dont l'article 26 de notre Constitution est le siège.

Pour le préfet du Littoral, il faut nécessairement être enregistré avant de pouvoir faire "une marche à caractère revendicatif". Du jamais vu ! Du jamais entendu ! C'est du nouveau ! La liberté de manifestation ne peut être restreinte que dans les seules limites prévues par la loi conformément à l'article 98 de la Constitution ... Le principe, c'est l'encadrement des manifestations. Mieux, la nature des revendications ne peut être une cause de limitation de ce droit. L'autorité administrative ne peut intervenir que pour en rendre effectif l'exercice » ;

Considérant qu'il poursuit : « 2- Sur l'inconstitutionnalité de l'arrêté portant suspension de toutes activités relatives à la sortie

des “égoun-goun” dans le département du Littoral.

L'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme énonce : "Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites".

La liberté de culte ou de religion est garantie par l'article 23 de la Constitution qui dispose : "Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression dans le respect de l'ordre public établi par la loi et les règlements. L'exercice du culte et l'expression des croyances s'effectuent dans le respect de la laïcité de l'Etat. Les institutions, les communautés religieuses ou philosophiques, ont le droit de se développer sans entraves. Elles ne sont pas soumises à la tutelle de l'Etat. Elles règlent et administrent leurs affaires d'une manière autonome".

Il est donc clair que la supposée mésentente entre les dignitaires “égoun-goun” doit être gérée par ceux-ci et ne saurait être perçue comme une menace à l'ordre public. Cet argument évoqué dans l'arrêté préfectoral querellé est trop léger. S'il faut se fier à cela, toutes les fois qu'il y aura de mésententes entre des associations ou congrégations religieuses, le préfet pourra brandir l'argument de menace de trouble à l'ordre public pour interdire l'exercice et la jouissance d'un droit fondamental. C'est simplement dangereux. C'est inacceptable dans un Etat de droit. L'article 98 de notre Constitution dispose : "Sont du domaine de la loi les règles concernant la citoyenneté, les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ...".

Malgré cela, l'article 2 de l'arrêté préfectoral indique : "Sont interdites toutes activités relatives à la sortie des “égoun-goun” dans le département du Littoral à compter du 14 mars 2018, jusqu'à nouvel ordre". Cette disposition frise une méconnaissance aigüe de notre ordonnancement juridique, car il ne revient pas à un arrêté préfectoral de disposer là où la loi n'a pas disposé.

De la lecture croisée des dispositions sus citées, il ressort que l'autorité préfectorale méconnaît l'exercice de la liberté de manifestation et de culte des “égoun-goun” dans le Littoral. Ces derniers n'étant pas régis par une règle particulière, il est

inconcevable qu'un arrêté préfectoral vienne interdire leur sortie sous prétexte que la mésentente entre les dignitaires n'est "pas de nature à maintenir l'ordre public".

En somme, la liberté de culte et de manifestation constitue une des assises d'une société démocratique. Cette liberté de culte qui ne se réduit pas seulement à une croyance abstraite implique aussi des pratiques, des observances et des rites dont il faut assurer le libre exercice par les adhérents. L'autorité administrative ne peut donc agir que pour la rendre effective, mais pas l'interdire de façon arbitraire. L'autorité administrative a plutôt l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour encadrer les sorties des "égoun-goun" sur son territoire » ; qu'il conclut : « III- La demande : Au regard des arguments sus développés, nous demandons qu'il plaise à la haute Juridiction de :

- dire et juger que l'arrêté préfectoral n°8/0083/DEP-LIT/SG/SP portant condition de recevabilité des déclarations de marche et autres manifestations publiques à caractère revendicatif dans le département du Littoral est contraire à la Constitution ;

- dire et juger que l'arrêté n°8/0056/DEP-LIT/SG/SCAD/SA portant suspension de toutes activités relatives à la sortie des "égoun-goun" dans le département du Littoral est contraire à la Constitution ;

- enjoindre au préfet du Littoral de toujours avoir comme premier recours l'encadrement des manifestations sur son territoire de compétence » ;

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 S. TOBOULA, écrit : « ... En ma qualité de garant de la sécurité et du maintien de l'ordre public dans le département du Littoral, j'ai le devoir d'assurer la quiétude des paisibles populations et la protection des institutions de la République et des infrastructures publiques.

A/ de l'arrêté n°8/0083/DEP-LIT/SG/SP portant condition de recevabilité des déclarations de marche et autres manifestations publiques à caractère revendicatif dans le département du Littoral contraire à la Constitution :

Il s'agit ici d'une prise de responsabilité au regard de la kyrielle de demandes de marche de protestation initiées par les citoyens à la même date, à la même heure et sur le même itinéraire.

A cet effet, ils sollicitent l'encadrement des forces républicaines de sécurité et n'entendent généralement pas respecter l'itinéraire qui leur est proposé. Mieux, même lorsque la marche leur est accordée, des dérives sont constamment observées qui aboutissent à la dégradation du bien public.

Des pneus sont systématiquement brûlés sur les infrastructures routières, détruisant la voie bitumée construite à grands frais sur le dos du contribuable béninois ; la circulation est bloquée, empêchant ainsi les honnêtes citoyens de vaquer à leurs occupations à temps et/ ou de servir la Nation.

C'est pourquoi, un arrêté a été pris pour interdire aux vulcanisateurs l'exposition des pneus aux abords des voies et les remplacer par des plaques indicatives. Les forces républicaines de sécurité sont instruites à l'effet de faire respecter les prescriptions de cet arrêté.

La liberté d'expression ne peut être synonyme d'anarchie et elle s'arrête pour les uns là où commence celle des autres.

Les différentes demandes de marche viennent souvent de groupes anonymes sans aucune adresse fixe qui ne peuvent répondre de quoi que ce soit en cas de dérapages observés.

En tout état de cause, l'un des moyens de mettre chacun devant ses responsabilités est d'exiger des preuves d'enregistrement des associations ou des mouvements, seul gage de leur existence réelle et de leur capacité juridique.

Il est d'ailleurs curieux de constater que depuis la prise de cet arrêté, aucune demande de marche ne m'est parvenue ; ce qui témoigne du peu de sérieux et de sens des responsabilités de la plupart des acteurs de ces types de demandes » ; qu'il poursuit :

« B/ de l'arrêté n°8/0056/DEP-LIT/SG/SCAD/SA portant suspension de toutes activités relatives à la sortie des "égoun-goun" dans le département du Littoral :

L'Administration départementale reste très attachée à l'enracinement de nos valeurs culturelles et à la sauvegarde de notre patrimoine culturel. La rivalité entre deux (02) associations sœurs, de même obédience culturelle et cultuelle, cause d'affrontements fratricides, date de plusieurs années avant ma

prise de service à la tête du département du Littoral.

L'Association des "Anciens Régionaux du Culte des Revenants de la Commune de Cotonou" (ARCRC) et "l'Association des Dignitaires du Culte égoun-goun du Littoral" (ADCEL) se livrent sur le terrain une guerre de leadership et d'intérêt sans merci, où chacune se réclame de la paternité du culte "égoun-goun" dans le département du Littoral.

Plusieurs séances ont été convoquées sous ma présidence pour proposer des sorties de crise et pour proposer un seul creuset pouvant réunir les deux (02) associations, mais en vain. L'arrêté que critique le citoyen ADELAKOUN Landry Angelo Koladjo n'est pas le premier qui a été pris.

Il y a d'abord eu l'arrêté n°8/0240/DEP-LIT/SG/SCAD/SA ... du 06 octobre 2016 portant réglementation et unicité de commandement de la sortie des "égoun-goun" dans le département du Littoral. Cet arrêté interdit la sortie des "égoun-goun" dans le département du Littoral sans l'autorisation préalable du président de l'Association des Dignitaires du Culte "égoun-goun" du Littoral (ADCEL), l'organe reconnu par le ministère de l'Intérieur, de la Sécurité publique et des Cultes par le récépissé de déclaration d'association n°208/MISPC/CAB/SGM/DCCT/SA... du 13 octobre 2015, habilité à organiser les cultes "égoun-goun" dans le département du Littoral.

La réaction du second camp, c'est-à-dire celui de l'ARCRC, ne s'est pas fait attendre.

J'ai convoqué une séance de travail le jeudi 10 novembre 2016 qui a réuni les deux (02) associations à l'issue de laquelle je leur ai demandé la recherche d'un modus vivendi. Un autre arrêté a été pris pour suspendre toutes activités relatives à la sortie des "égoun-goun" dans le département du Littoral pour la période du lundi 14 novembre au lundi 05 décembre 2016. Il s'agit de l'arrêté n°8/200/DEP-LIT/SG/SCAD/SA...du 14 novembre 2016.

A la fin de la période de suspension, et dans le souci de faire régner la paix et le respect de nos cultures endogènes, une nouvelle séance de travail a été convoquée à mon cabinet le jeudi 08 décembre 2016, où il a été décidé à l'unanimité de :

- la formation d'un bureau de transition de huit (08) membres dont quatre (04) de chaque association ;
- l'organisation d'une assemblée générale électorale d'un bureau départemental.

Suite à la formation du bureau de transition, j'ai pris l'arrêté n°8/0041/DEP-LIT/SG/SCAD/SA ... du 22 mars 2017 portant levée de la suspension de toutes activités relatives à la sortie des "égoun-goun" dans le département du Littoral qui a pris effet à partir du 21 mars 2017.

Malheureusement, les résultats escomptés n'ont pas été atteints. Les dérives sont devenues récurrentes. Les sorties des "égoun-goun" sont devenues un véritable problème d'insécurité pour les citoyens et non des moments de réjouissance. Des plaintes me sont parvenues faisant état de bastonnades de la part des "égoun-goun" qui bafouent l'autorité des élus locaux et défient même les personnes du troisième âge. Par exemple, dans le quartier Missekplé dans le 10^{ème} arrondissement, pour n'avoir pas donné l'aumône exigée par un revenant, un citoyen a été passé à tabac et sauvé de justesse par la population. Une personne du troisième âge, qui a dénoncé les sorties anarchiques des "égoun-goun" dans son quartier qui perturbent la quiétude des paisibles citoyens, a été chicotée par un revenant. Des menaces à la paix étaient perceptibles. Le bureau de transition, après plus de neuf (09) mois d'exercice et la prorogation de trois (03) mois, est resté impuissant face aux dérapages, même si la nouvelle dénomination commune qui est l'Ordre des Dignitaires du Culte "égoun-goun" du Littoral (ODCEL) semble faire l'unanimité au niveau des deux (02) organisations rivales.

Des informations concordantes me sont parvenues, faisant état d'affrontements et m'ont motivé à prendre le second arrêté n°8/0056/DEP-LIT/SG/SCAD/SA portant suspension de toutes activités relatives à la sortie des "égoun-goun" dans le département du Littoral, querellé par le citoyen ADELAKOUN. » ;

Considérant qu'il fait observer : « L'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme dispose certes : "Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites", de même, la liberté de culte ou de religion est garantie par l'article 23 de la Constitution, mais elle doit être organisée pour préserver la quiétude des citoyens laïcs qui ont, eux aussi, le droit d'aller et de venir pour vivre pleinement leur liberté dans la

République. Ainsi, aujourd'hui, la lutte contre les crimes rituels est engagée avec l'appui des forces républicaines et des mesures adéquates seront prises au moment opportun en vue de décourager ces pratiques avilissantes des temps modernes qui mettent de l'opprobre sur nos cultures endogènes.

De même, un arrêté a été pris pour réglementer les heures de culte dans deux (02) églises évangéliques, suite aux plaintes des citoyens qui ne dorment plus paisiblement dans leur maison et en toute liberté, du fait des vacarmes occasionnés par les fidèles de ces églises à des heures indues.

Somme toute, l'arrêté n°8/0056/DEP-LIT/SG/SCAD/SA ... du 13 mars 2018 portant suspension de toutes activités relatives à la sortie des "égoun-goun" dans le département du Littoral n'a pas été pris pour priver des adeptes du culte "égoun-goun" de leur droit constitutionnel, mais pour donner le temps aux dignitaires dudit culte de s'entendre pour partir sur de nouvelles bases plus saines et plus respectueuses des droits de tous les citoyens du Bénin, c'est-à-dire, y compris ceux qui ne partagent pas les mêmes croyances qu'eux. Il ne s'agit que d'une suspension temporaire et non d'une interdiction définitive.

Qu'il plaise à la haute Juridiction de déclarer irrecevable la demande du citoyen ADELAKOUN » ;

Considérant que dans une correspondance du 18 avril 2018, le préfet du département du Littoral, Monsieur Modeste S. TOBOULA, saisit la Cour d'un « complément d'observations à la mesure d'instruction » qui lui a été précédemment envoyée et écrit : « ... Je vous avais adressé mon mémoire en réplique relatif à la mesure d'instruction contenue dans votre lettre portée en première référence. Après lecture, il m'importe d'envoyer à la Cour un complément d'information sur l'examen du recours de Monsieur ADELAKOUN Landry Angelo Koladjo pour constat d'inconstitutionnalité des arrêtés n°8/0023/DEP-LIT/SG/SP portant condition de recevabilité des déclarations de marche et autres manifestations publiques à caractère revendicatif dans le département du Littoral et n°8/0036/DEP-LIT/SG/SCAD/SA portant suspension de toutes activités relatives à la sortie des "égoun-goun" dans le département du Littoral ...

I- Les faits : 1- En ce qui concerne l'arrêté n°8/0083/DEP-LIT/SG/SP portant condition de recevabilité des déclarations de marche et de manifestations publiques à caractère revendicatif dans le département du Littoral :

Comme l'a si bien précisé ma première correspondance, ces derniers mois, j'ai été destinataire et ou ampliataire de plusieurs demandes de manifestations publiques. Ces demandes viennent très souvent des organisations hétérogènes ayant des statuts fondés sur différents régimes juridiques. Cette hétérogénéité n'est pas favorable à l'identification des responsabilités en cas de dérapages (trouble à l'ordre public) fréquemment observés. Au-delà des troubles à l'ordre public, ces manifestations à caractère revendicatif constituent également des occasions de destruction du bien public et de pollution de l'environnement (par des brûlures de pneus et autres actes de vandalisme) que l'Etat central dont je suis l'unique dépositaire de l'autorité dans le département du Littoral a le devoir de protéger, au regard des articles 27 et suivants de la Constitution ... Rester silencieux face à de telles situations portant atteinte à la quiétude des populations pourrait être assimilé à une violation de la Constitution de ma part, puisqu'au regard des dispositions de l'article 35 "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".

2- Pour l'arrêté n°8/0056/DEP-LIT/SG/SCAD/SA portant suspension de toutes activités relatives à la sortie des "égoun-goun" dans le département du Littoral :

Cotonou est devenu le champ de bataille des dignitaires et chefs de culte "égoun-goun" avec, à la clé, des coups mortels. Plusieurs cas d'insécurité ont été causés par la sortie des "égoun-goun" comme l'a su mentionner ma première réponse. Des situations, non seulement de trouble à l'ordre public, mais surtout d'atteinte à l'intégrité physique et à la vie humaine, ne sauraient continuer à être tolérées. C'est une situation de longue date que je gère avec mes services et les forces de l'ordre sans que les dignitaires n'en soient en mesure d'arriver au consensus pour la quiétude et la paix sociale dans le département du Littoral » ;

Considérant qu'il explique à nouveau : « II- Les moyens : Au regard des faits décrits, je voudrais faire part à la haute Juridiction des moyens constitutionnels et légaux qui justifient de la constitutionnalité des arrêtés, objet de recours devant votre institution.

1- Pour l'arrêté n°8/0083/DEP-LIT/SG/SP portant condition de recevabilité des déclarations de marche et de manifestations publiques à caractère revendicatif dans le département du Littoral :

Dans sa requête, Monsieur ADELAKOUN Landry Angelo Koladjo allègue que "La liberté de manifestation apparait comme une prérogative qui découle de la personnalité juridique". Cette interprétation ne cadre nullement avec le fond et les raisons qui justifient la prise d'un tel arrêté dont le seul objectif est de garantir à tous les citoyens du Littoral les mêmes chances d'aller et venir sans entraves quelconques dues aux faits des marches de revendication.

Face à la récurrence des manifestations et aux actes de vandalisme dont les brûlures de pneus, il importe de réagir et cette réaction est de mettre chacun devant ses responsabilités. Or, ces associations hétérogènes n'ayant pas de statut juridique précis, peuvent décliner toute charge portée contre elles en cas d'interpellation pour les troubles observés pendant la manifestation.

Mieux, l'article 25 de la Constitution, sur lequel s'est basé Monsieur ADELAKOUN Landry Angelo Koladjo pour demander à la haute Juridiction de dire et juger...l'arrêté n°8/0083/DEP-LIT/SG/SP portant condition de recevabilité des déclarations de marche et de manifestations publiques à caractère revendicatif dans le département du Littoral contraire à la Constitution, ne saurait justifier la violation des dispositions de l'article 37 de la Constitution qui énoncent : "Les biens publics sont sacrés et inviolables. Tout citoyen béninois doit les respecter scrupuleusement et les protéger. Tout acte de sabotage, de vandalisme, de corruption, de détournement, de dilapidation ou d'enrichissement illicite est réprimé dans les conditions prévues par la loi". Autrement dit, la jouissance d'un droit constitutionnel qui entrave le bénéfice d'un autre remet en cause sa justesse et sa légitimité et peut être encadrée et non interdite.

Au demeurant, en tant que première autorité investie du pouvoir de police administrative, je détiens déjà la légitimité constitutionnelle d'organiser sur le ressort territorial qui est le mien la jouissance à l'ensemble des citoyens de l'ensemble des droits humains et civiques consacrés par la Constitution.

Réclamer le récépissé d'enregistrement aux organisations demandeurs d'autorisation pour les manifestations ne participe

que de l'encadrement des droits que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle renseigne (décision DCC 18-001 du 18 janvier 2018 relative au droit de grève). Prévention et encadrement en ce qu'il permettra d'identifier les responsables desdites manifestations et les amener à prendre toutes les dispositions afin qu'il n'y ait pas de trouble à l'ordre public et d'actes de vandalisme condamnés par la Constitution et la réglementation en vigueur.

Aussi, voudrais-je rappeler à l'attention des sages de la Cour constitutionnelle que l'arrêté ne vise nullement à restreindre les libertés individuelles et collectives et que la méconnaissance de l'article 26 évoquée par le requérant n'est qu'une superstition. Ce qui doit être considéré comme absolu, c'est le droit de manifester, quel que soit le motif (caractère revendicatif ou non), et en l'espèce, ce droit n'est pas touché.

Eu égard à ce qui précède, l'hypothèse de trouble à l'ordre public est établie pendant les manifestations à caractère revendicatif. Or, la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 dispose en son article 13 que "Les préfets prennent, par voie réglementaire, les mesures propres à assurer la police, le maintien de l'ordre public et la protection civile".

2- Pour l'arrêté n°8/0056/DEP-LIT/SG/SCAD/SA portant suspension de toutes activités relatives à la sortie des "égoun-goun" dans le département du Littoral :

L'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme dispose : "Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites", et à l'article 23 de la Constitution d'ajouter que " Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression dans le respect de l'ordre public établi par la loi et les règlements. L'exercice du culte et l'expression des croyances s'effectuent dans le respect de la laïcité de l'Etat. Les institutions, les communautés religieuses ou philosophiques, ont le droit de se développer sans entraves. Elles ne sont pas soumises à la tutelle de l'Etat. Elles règlent et administrent leurs affaires d'une manière autonome". Nonobstant ces dispositions, il est inconcevable et même contraire à la Constitution que l'exercice de

ces différents droits en arrive à constituer une source de tension sociale, d'insécurité grandissante, d'atteinte à l'intégrité physique et à la vie humaine.

L'arrêté ne fait pas cas d'une suspension définitive et les termes de son article premier sont sans ambiguïté. En effet, il s'agit d'une suspension "jusqu'à nouvel ordre". L'expression "jusqu'à nouvel ordre" démontre clairement que la mesure est temporaire et ce, à titre conservatoire, au regard des incidents malheureux créés par la jouissance de ce droit. Aussi, importe-il de rappeler que nul ne peut se cacher derrière un droit, qu'il soit constitutionnellement absolu ou pas, pour porter atteinte à l'intégrité physique d'une personne et à l'ordre public, puisque l'article 23 de la Constitution conditionne la jouissance des droits de culte et de religion au respect de l'ordre public.

Les nombreux exemples cités dans ma première correspondance sont susceptibles d'appeler de la part du préfet du département du Littoral que je suis, de prendre des mesures idoines conformément aux articles 13 et 52 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, rappelés par le décret n°2002-376 du 22 août 2002 en son article 22, alinéa 3 et suivants.

Mieux, l'article 36 de la Constitution ... dispose que "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". Ce qui est observé de la part de chefs de cultes et dignitaires des "égoun-goun" est de nature à remettre en cause cette disposition de la Loi fondamentale. L'ensemble de toutes ces situations m'amène à suspendre les sorties des "égoun-goun", le temps de permettre aux parties en conflits de s'entendre, lesquels conflits dépassent le cadre idéal de la jouissance du droit de culte pour envenimer le climat social. D'ailleurs, lors de ma rencontre avec les dignitaires des différents cultes religieux endogènes organisée à la préfecture de Cotonou, le 22 mars 2018, ils l'ont reconnu publiquement. » ;

Considérant que le préfet demande en conséquence, « ... Au regard des faits décrits, appuyés par les moyens de droit ... qu'il plaise à la Cour de :

- constater que les arrêtés n°8/0083/DEP-LIT/SG/SP portant condition de recevabilité des déclarations de marche et de

manifestations publiques à caractère revendicatif dans le département du Littoral et n°8/0056/DEP- LIT/SG/SCAD/SA portant suspension de toutes activités relatives à la sortie des “égoun-goun” dans le département du Littoral sont, d'une part, un encadrement des manifestations pour qu'elles n'aboutissent pas à des troubles à l'ordre public, d'autre part, une mesure de sauvegarde de la paix, de la quiétude et de la garantie de sécurité pour tous ;

- dire et juger que l'arrêté n°8/0083/DEP-LIT/SG/SP portant condition de recevabilité des déclarations de marche et de manifestations publiques à caractère revendicatif dans le département du Littoral n'est pas contraire à la Constitution ;
- dire et juger que l'arrêté n°8/0056/DEP-LIT/SG/SCAD/SA portant suspension de toutes activités relatives à la sortie des “égoun-goun” dans le département du Littoral est conforme à la Constitution » ; qu'il joint à sa réponse les copies des deux arrêtés querellés ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant que le requérant demande à la Cour de déclarer contraires à la Constitution les arrêtés préfectoraux n°8/0083/DEP-LIT/SG/SP du 13 mars 2018 portant condition de recevabilité des déclarations de marche et autres manifestations publiques à caractère revendicatif dans le département du Littoral et n°8/0056/DEP-LIT/SG/SCAD/SA du 13 mars 2018 portant suspension de toutes activités relatives à la sortie des “égoun-goun” dans le département du Littoral ;

Sur la constitutionnalité de l'arrêté n°8/0083/DEP-LIT/SG/SP du 13 mars 2018 portant condition de recevabilité des déclarations de marche et autres manifestations publiques à caractère revendicatif dans le département du Littoral :

Considérant que selon les articles 25 et 98 alinéa 1 de la Constitution : « *L'Etat reconnaît et garantit, dans les conditions fixées par la loi, la liberté d'aller et venir, la liberté d'association, de réunion, de cortège et de manifestation* » ; « **Sont du domaine de la loi les règles concernant** : – la citoyenneté, les droits civiques et **les garanties fondamentales accordées aux**

citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées, dans l'intérêt de la défense nationale et la sécurité publique, aux citoyens en leur personne et en leurs biens » ; qu'en outre, aux termes de l'article 10 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples : « Toute personne a le droit de constituer librement des associations avec d'autres, **sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi**. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association sous réserve de l'obligation de solidarité prévue à l'article 29 » ;

Considérant qu'il ressort de la lecture combinée et croisée de ces dispositions que la liberté d'association, de réunion, de cortège et de manifestation est constitutionnellement garantie et que si la loi peut en réglementer l'exercice, voire la limiter, en revanche, elle ne saurait en aucun cas la supprimer ou l'annihiler, fût-ce même temporairement ; **que les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques sont du domaine de la loi** ; que le pouvoir exécutif ou réglementaire ne peut donc s'immiscer dans ce domaine, si ce n'est seulement pour préciser les modalités d'application de la loi ;

Considérant que par ailleurs, l'article 68 de la Constitution énonce: « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacées de manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels est menacé ou interrompu, le Président de la République, après consultation du Président de l'Assemblée nationale et du Président de la Cour constitutionnelle, prend en conseil des Ministres les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances **sans que les droits des citoyens garantis par la Constitution soient suspendus** » ; qu'il résulte de cette disposition que le souci légitime de préserver l'ordre public **ne saurait justifier, même en période de crise, une suspension des droits des citoyens garantis par la Constitution** ; qu'aucune mesure exceptionnelle ne peut donc porter atteinte aux droits fondamentaux des citoyens garantis par la Constitution et les instruments juridiques dont le Bénin est partie ;

Considérant que dans le cas d'espèce, il ressort des dispositions de l'arrêté querellé que le préfet du Littoral a subordonné la validité des déclarations de marche ou de manifestation à caractère revendicatif des associations à leur enregistrement préalable au ministère de l'Intérieur ; qu'en disposant ainsi, l'autorité préfectorale, non seulement, édicte une condition supplémentaire à la création d'association dont la libre formation est garantie par la Constitution, mais surtout, entrave et de façon discriminatoire, la jouissance de la liberté de manifestation ; qu'en effet, les articles 2 et 6 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association disposent respectivement : « *Les associations de personne pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable, mais elles ne jouiront de la capacité juridique que si elles se sont conformées aux dispositions de l'article 5* » ;

« *Toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer, en dehors des subventions de l'Etat, des départements et des communes :*

- 1) *Les cotisations de ses membres ... ;*
- 2) *Le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres ;*
- 3) *Les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose* » ; que selon ces dispositions, l'enregistrement n'est obligatoire que pour l'association désireuse d'acquérir la personnalité juridique afin de poser des actes qui en découlent ; qu'il n'est nullement une condition de jouissance des libertés fondamentales ; que de même, en distinguant entre les marches ou manifestations à caractère revendicatif et celles à caractère non revendicatif, le préfet du Littoral opère une discrimination entre elles, violant de fait l'article 26 alinéa 2 de la Constitution qui dispose : « *L'Etat assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale* » ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger que l'arrêté querellé est donc contraire à la Constitution ;

Sur la constitutionnalité de l'arrêté n°8/0056/DEP-LIT/SG/SCAD/SA du 13 mars 2018 portant suspension de toutes activités relatives à la sortie des "égoun-goun" dans le département du Littoral :

Considérant qu'aux termes de l'article 23 de la Constitution : « Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression dans le respect de l'ordre public établi par la loi et les règlements. L'exercice du culte et l'expression des croyances s'effectuent dans le respect de la laïcité de l'Etat » ; que selon l'article 27 alinéa 2 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples : « Les droits et les libertés de chaque personne s'exercent dans le respect du droit d'autrui, de la sécurité collective, de la morale et de l'intérêt commun » ; qu'il résulte de la lecture combinée et croisée de ces dispositions que la liberté d'exercice du culte doit s'effectuer dans le respect, d'une part, de l'ordre public établi par la loi et les règlements, d'autre part, du droit d'autrui et de l'intérêt commun ;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort des éléments du dossier que les activités relatives à la sortie des "égoun-goun" du fait de la mésentente entre deux groupes rivaux sont source de troubles à l'ordre public et portent par ailleurs préjudice à d'autres citoyens ; que la mesure d'interdiction du préfet du Littoral qui vient à la suite de la persistance de cette rivalité, en dépit de ses efforts de médiation, s'analyse comme une mesure provisoire prise en attendant que cessent les risques de trouble à l'ordre public ; que dans ces conditions, il ne saurait être fait grief à l'autorité préfectorale d'avoir violé la Constitution ; que dès lors, il y a lieu de dire et juger que l'arrêté n°8/0056/DEP-LIT/SG/SCAD/SA du 13 mars 2018 portant suspension de toutes activités relatives à la sortie des "égoun-goun" dans le département du Littoral n'est pas contraire à la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- L'arrêté n°8/0083/DEP-LIT/SG/SP du 13 mars 2018 portant condition de recevabilité des déclarations de marche et autres manifestations publiques à caractère revendicatif dans le département du Littoral est contraire à la Constitution.

Article 2.- L'arrêté n°8/0056/DEP-LIT/SG/SCAD/SA du 13 mars 2018 portant suspension de toutes activités relatives à la

sortie des “égoun-goun” dans le département du Littoral n’est pas contraire à la Constitution.

Article 3.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Landry Angélo Koladjo ADELAKOUN, à Monsieur le Préfet du département du Littoral et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-deux mai deux mille dix-huit,

Messieurs Théodore	HOLO	Président
Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
Madame Marcelline C.	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Marcelline C. GBEHA AFOUDA.- Professeur Théodore HOLO.-